



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학석사학위논문

선택과 경쟁 기제 하에서
사회복지사의 역할 경험 연구

수도권에서 장애인활동보조서비스를 담당하는
사회복지사를 중심으로

2013년 8월

서울대학교 대학원

사회복지학과

김 화 선

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성	1
제2절 연구목적 및 연구문제	7
 제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	9
제1절 한국 사회복지서비스의 전달방식	9
1. 기존의 한국 사회복지서비스 전달방식: 민간위탁 방식	9
2. ‘선택과 경쟁 모델’ 방식(바우처)의 도입	12
3. 활동보조서비스	19
제2절 공공서비스와 ‘선택과 경쟁 기제’에 대한 선행연구	24
제3절 사회복지실천에서 사회복지사의 역할	29
 제3장 연구방법: 근거이론적 접근	39
제1절 연구 접근	39
1. 질적 연구	39
2. 근거이론 방법과 패러다임 모형	39
제2절 연구참여자의 선정	44
제3절 자료수집 방법	47
제4절 자료분석 방법	49
제5절 연구과정의 평가	52

제4장 연구의 결과	55
제1절 개방코딩	55
제2절 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁: 중심현상	59
1. 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁: 중심현상	59
(1) 이용자의 선택 경험	59
(2) 제공기관 간 경쟁	63
2. 인과적 조건: 공공서비스 제공 패러다임의 변화	68
(1) 공급자 보조금 방식의 비효율성 공감	68
(2) 서비스 이용자의 선택권 존중	70
(3) 시장기제의 도입	71
3. 맥락적 조건: 서비스 제공인력과 서비스 제공기관의 충분성 여부	72
(1) 인력부재로 제공기관 간 경쟁관계 미형성	73
(2) 인력부재로 활동보조인이 이용자를 선택함	75
(3) 제공기관의 수가 많은 곳에서 경쟁이 잘 나타남	77
제3절 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험	80
1. 작용/상호작용: 판매자의 역할	80
(1) 보다 전문적인 수준에서 활동보조서비스를 제공하려고 노력하기	82
(2) 활동보조서비스의 안정된 제공을 위해 노력하기	84
(3) 이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기	89
(4) 추가적인 서비스의 제공	90
(5) 핵심서비스의 변질을 수용	97

2. 중재적 조건	104
(1) 활동보조서비스의 질 평가가 어려움	104
(2) 저숙련 노동자로 양성된 활동보조인	107
(3) 기관 보유 자원에 따른 추가경쟁 여부	111
(4) 사업목적으로 영리성 배제	114
3. 결과: 서비스의 질 향상과 그 한계	119
(1) 서비스의 질의 향상	119
(2) 서비스의 질 향상의 한계	125
제4절 선택코딩: 핵심범주와 스토리 라인	133

제5장 결론 및 논의 137

제1절 연구 결과의 요약	137
제2절 논의	143
1. 추가적인 서비스의 제공	144
2. 크림 스킴(cream skimming) 현상	148
제3절 연구의 함의 및 한계	150
1. 연구의 함의	150
2. 연구의 한계	151

참고문헌 153

부록 1: 연구참여동의서 160

부록 2: 반구조화된 면접 지침서 161

Abstract 163

표 목 차

[표 1-1] 2012년 사회서비스 바우처 예약금 및 지급액 현황	4
[표 2-1] 활동보조지원사업과 장애인활동지원제도 비교	20
[표 2-2] 문제해결을 위한 협의 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략	30
[표 2-2] 자원관리 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략	30
[표 2-4] 교육 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략	31
[표 2-5] 패러다임 시기 별 사회복지사의 역할과 내용	33
[표 2-6] 바우처 제도 하에서 사회복지사의 역할과 내용	35
[표 3-1] 연구 참여자의 선정(24명)	45
[표 4-1] 면접 자료에서 도출한 개념과 범주	56
[표 4-2] 중심현상: 이용자의 선택과 제공기관의 경쟁 경험	67
[표 4-3] 인과적 조건: 공공서비스 패러다임의 변화	71
[표 4-4] 맥락적 조건: 서비스 제공인력과 제공기관의 충분성 여부 ...	78
[표 4-5] 작용/상호작용: 판매자의 역할	103
[표 4-6] 중재적 조건	116
[표 4-7] 중재적 요건의 영향	118
[표 4-8] 결과: 일정 부분에서 서비스의 질 향상과 그 한계 ...	132

그림 목 차

[그림 1] Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형	42
[그림 2] 중심현상, 인과적 조건, 맥락적 조건	79
[그림 3] 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할	133
[그림 4] 서비스 마케팅의 요소	138

국문초록

선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험 연구

- 수도권에서 장애인활동보조서비스를 담당하는
사회복지사를 중심으로 -

서울대학교 대학원
사회복지학과
김 화 선

본 연구는 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 근거이론적 방법을 적용하여 분석하고 있다. 선택과 경쟁 기제는 이용자의 권리를 보장하고 서비스 제공의 효율성을 높이기 위해서 사회복지실천 현장에 도입되었다. 하지만 선택과 경쟁 기제가 사회복지실천현장에서 실제로 어떻게 작동하는지는 최하위 정책집행기관인 사회복지사의 역할 경험과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 본 연구는 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사가 어떻게 자신의 역할을 경험하고 있는지 그 과정과 양상을 파악하는데 목적을 두었다.

분석 결과는 다음과 같다. 결과는 근거이론에 따라 인과적 조건과 중심현상, 맥락적 조건, 작용/상호작용, 중재적 조건 및 결과로 제시한다.

우선 인과적 조건으로 사회복지사는 ‘공공서비스 패러다임이 변화’ 하였기 때문에, 선택과 경쟁 기제가 도입되었다고 생각하고 있었다. 생산효율성을 높이고, 이용자의 권리를 존중하는 방편으로 선

택과 경쟁 기제가 도입된 면도 있지만, 비영리부문인 사회복지 영역에도 사회 전반에 통용되는 영리부문의 작동기제 즉 시장기제가 도입된 면도 있다고 생각하고 있었다. 중심현상은 ‘이용자의 제공기관 선택과 제공기관 간 경쟁 현상’이었다. 이용자는 본인의 의지로 제공 기관과 활동보조인을 선택하고, 변경하였다. 제공기관들끼리는 서로 경쟁자로 인식하며, 활동보조영역에서 서로 긴장을 경험하고, 협력이 원활하게 이루어지지 않음을 경험하였다. 중심현상은 맥락적 조건인 ‘지역 내의 서비스 제공인력과 제공기관의 수의 충분성 여부’에 따라 그 정도가 다르게 나타났다.

선택과 경쟁 기제 도입에 따른 작용/상호작용으로 사회복지사는 이용자의 선택을 받기 위해 서비스 질 경쟁을 하며 ‘판매자’의 역할을 경험하였다. 서비스 질 경쟁과 관련한 판매자의 역할 범주는 다음의 다섯 가지로 나타났다. (1)보다 전문적인 활동보조서비스를 제공하려고 노력하기, (2)활동보조서비스의 안정된 제공을 위해서 노력하기, (3)이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기, (4)활동보조 서비스와 무관한 추가적인 재화나 서비스 제공하기, (5)핵심적인 서비스의 변질을 수용하기였다.

이러한 판매자로서의 역할 경험에 영향을 준 요인 즉 중재적 요인은 (1)활동보조서비스의 질 평가가 어려움, (2)저숙련 활동보조인, (3)기관이 보유한 자원 정도, (4)서비스 제공 목적으로 영리성 배제였다. 끝으로, 판매자로 역할 경험의 결과 서비스의 질에서 이용자의 욕구를 잘 경청하고, 이에 기민하게 반응하는 측면에서의 질 향상이 있었다. 하지만, 저임금 저숙련 노동자인 활동보조인이 가진 역량의 한계에서 오는 서비스 질의 한계에는 수용적이었다. 그리고 크림 스킴 현상(cream skinning)현상이 나타나고 있었다. 서비스를 부정

절하게 이용하거나 활동보조인이 기피하는 이용자의 경우, 사회복지사는 이용자에게 적극적으로 개입하여 상황을 해결하기 보다는, 이용자에게 몇 번 기회를 준 뒤 활동보조인을 연결하지 않는 방식으로 서비스 제공을 회피하였다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 판매자로서의 역할 경험을 상세하게 규명하였다는 점에서 의의가 있다. 서비스 상품 판매 기업이 서비스의 질로 경쟁하는 과정에서 일반적으로 나타나게 되는 핵심서비스와 무관한 추가 서비스를 제공이나, 장기적으로 이익을 제공하지 못하는 이용자를 회피하는 현상이 사회복지사가 판매자로 역할하면서 나타나고 있었다. 시장 기제의 도입 이후, 사회복지 실천 현장의 변화를 이해할 수 있다는 점에서 본 연구의 접근은 큰 의미를 갖는다.

본 연구는 판매자의 다양한 역할 중 서비스 질 경쟁 전략과 관련한 역할에 대해서 살펴보았다. 또한, 수도권에서 활동보조서비스를 담당하는 사회복지사를 중심으로 연구했다는 점에서 선택과 경쟁 수준이 다른 분야에 적용하기에는 한계가 있다.

주요어: 선택, 경쟁, 바우처, 활동보조서비스, 사회복지사, 근거이론

학번: 2010-20131

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성

지난 2007년 한국에서는 노인돌보미·장애인활동보조·산모신생아돌보미 사업과 함께 지역사회서비스투자사업 등 바우처 제도를 도입하였다. 바우처 제도는 서비스 전달에서 효율성을 개선시키기 위하여 공급자 간 ‘경쟁’과 소비자 ‘선택’이라는 시장적 요소를 수단으로 도입한 수요측 보조금 방식¹⁾으로(Bridge, 1977: 54; Daniels and Trebilcock, 2005: 15에서 재인용), 이 방식은 공급측 보조금 방식에서 발생하는 비효율²⁾을 공급자 간 ‘경쟁’과 소비자의 ‘선택’을 통하여 효과적으로 관리한다. 소비자의 선택을 받기 위해서, 제공자들은 저렴한 가격에 양질의 서비스를 생산하도록 하는 과정에서 생산 효율성(productive efficiency)을 달성하기 때문이다(Sterle and Twombly, 2002: 456).

바우처 방식은 ‘경쟁’과 ‘선택’이라는 시장적 요소를 통해 생산효율성을 달성할 수 있다는 점에서 공공서비스 전달의 혁신 수단으로 상당한 주목을 받아왔으며(이재원 외, 2011: 46~48), 이에 관한 실증연구도 지속적으로 이루어지고 있다. 오스본과 게블러(1992: 139~140; 장정길, 2003, 488~489에서 재인용)는 미국 공립학교에 대

-
- 1) 수요측 보조금 방식(demand-side subsidy)에서는 이용자의 선택을 받은 공급자가 해당 수요자에게 직접적인 ‘서비스의 제공’을 하고, 제공 행위 당 일정한 금액의 보조금을 국가로부터 지원받게 된다.
 - 2) 공급측 보조금 방식은 비영리 기관 등과의 계약, 세금혜택 등의 방식으로 보조금을 지원하는 데, 이 방식은 결과적으로 제공기관이 서비스를 독점하게 되는 경우, 해당 조직이 서비스 제공에 있어 매너리즘과 도덕적 해이, 권력을 남용하는 문제가 발생할 수 있다(지은구, 2010: 126).

한 직접 지원이 아닌 학부모들에게 바우처를 주어 가고 싶은 학교를 선택하도록 했을 때, 슬럼가의 공립 중등학교에서 높은 생산 효율성을 달성할 수 있었다는 실증연구 결과³⁾를 제시했다. 이외에도 Belfield & Levin(2002), Greener(2008)도 ‘경쟁’ 과 ‘선택’ 이 서비스의 질 향상에 일관성 있게 영향을 미치고 있다는 실증 연구 결과를 제시하고 있다.

그러나, 한편으로는 사회서비스 분야는 시장기제⁴⁾를 적용하기 어려운 특수성을 지니고 있어 시장기제 도입을 통해 비용절감과 서비스의 질 향상이라는 생산효율성을 기대하기 어렵다는 견해도 제시되고 있다. 김종해(2007)는 사회서비스는 비용의 측면에서 공급기관, 공급자, 이용자 사이에서 이익이 모순되는 제로섬 관계이기 때문에, ‘경쟁’ 과 ‘선택’ 을 통해, 비용효율성과 서비스의 질 향상이라는 생산효율성을 획득하기 어렵다고 반박한다. 예를 들어, 서비스 이용료가 내려간다면, 이용자가 이익이 될 것이나, 돌봄노동의 특성상 비용절감 효과가 크게 없는 공급자는 서비스 비용을 낮출 수 없어 손해가 될 것이다. 이를 회피하기 위해서는 이 부담을 공급

3) 바우처를 지니고 학교를 선택하는 학생들을 끌어들이기 위하여 학교들 간의 경쟁이 치열하였고, 결과적으로 완전히 낙오된 아이들만 다니고 선생들도 아무런 의욕이 없는 교육을 행하고 있던 슬럼가의 중등학교들은 의욕 있고 활기 넘친 작은 학교들로 변화하여, 가난한 학생들도 적성에 따른 교육을 받게 되었고, 이들의 성적과 대학진학률이 엄청나게 향상되었다(Osborne & Gaebler 1992: 139~140; 장정길: 448~449에서 재인용).

4) 사회서비스 분야에서 시장 기제의 도입은 신공공관리주의적 행정개혁의 영향을 받은 것이라 볼 수 있는데, 신공공관리의 가장 핵심적인 지도원리는 시장주의(market orientation)이다. 시장주의는 공공서비스의 생산(정부에서 재화나 용역으로 제공하는 서비스만이 아니라 규제를 통하여 제공되는 서비스 포함)에서 공공적인 결정과 집행에 의존하지 않고, 가격을 매개로 움직이는 시장의 원리에 의존하려는 것이다. 시장주의는 세 가지 구성요소(가격을 매개로 한 자원배분, 경쟁원리, 고객주의)로 이루어지는데, ‘가격을 매개로한 자원배분’은 가격이 매개적인 역할을 하여 개별 상품의 수요와 공급을 조절할 때, 자원의 최적배분이 일어난다는 원리이며, ‘경쟁원리’는 가격을 매개로 하여 수요와 공급을 일치시키는 시장원리는 수요자와 공급자가 다수가 있고, 서로 경쟁하는 경우에 타당하게 되고, ‘고객주의’는 고객을 중시하는 것으로 시장의 경쟁은 보다 싼 가격으로 보다 좋은 품질의 상품을 보다 많이 판매하려는 기업들간의 투쟁인데, 보다 많은 판매는 보다 많은 고객을 의미하므로 경쟁은 기업들로 하여금 고객을 왕으로 모시게 한다(정정길, 2003: 430~433).

자에게 전가하거나(임금을 낮게 함으로써) 아니면 비용을 줄여 서비스의 질은 낮아질 수 있다. 반대로 이용료를 올리면, 공급기관은 이익이 되겠지만, 반드시 서비스의 질이 올라가거나 공급자의 임금이 올라가는 것이 아니며, 이용자에게는 서비스 이용에 비용이 부담이 될 수 있다(김종해, 2007: 113). 또한, 경쟁과 같은 시장요소의 도입이 반드시 기대한 것과 같은 서비스 향상의 효과를 가져오기 보다는 가시적인 효과를 보여줄 수 있으며, 한편으로는 보다 많은 재정 지원금을 확보하기 위하여 마케팅 경쟁의 위험이 발생할 가능성이 높다고 지적한다(김종해, 2007: 108~109). 더욱이 사회서비스 분야는 성과측정이 어렵기 때문에 서비스의 질적 향상을 추구하기 보다는 생산비용을 절감하는 방향으로 노력이 경주될 가능성이 있다(김민영 외, 2011: 156).

이처럼 사회서비스와 같은 공공분야에서 ‘선택’과 ‘경쟁’이라는 시장기제의 도입이 타당한지, 기대한 효과를 거둘 수 있는지 여전히 논쟁 중인 상황에서 이 연구에서는 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제로 작동하는 바우처 제도를 실제 집행하는 최하위 실행기관인 사회복지사의 역할 경험에 주목하며, ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 구체적으로 밝히고자 한다. ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제의 도입 이후, 이용자의 서비스 만족도가 높아졌거나, 서비스의 질이 높아졌다면, 혹은 그 반대의 경우라면, 그것은 직접적으로 바우처 제도를 실행하는 사회복지사의 역할과 관련되어 있을 것이다. 사회복지사는 바우처 제도를 집행하면서, 이용자의 ‘선택’을 직접적으로 인식하며, 타 기관과 ‘경쟁’ 상황 하에서 이용자에게 서비스를 판매⁵⁾하게 된다. 사회복지사는 이용자의 ‘선택’

5) 공급자 보조금 방식에서 정부는 서비스 제공기관에 대해 재정지원자로 역할하며, 서비스 제공

과 공급기관 간의 ‘경쟁’이 없는 상황에서와는 다른 역할을 경험할 것이며, 이러한 역할은 이용자 만족도나 서비스 질에 영향에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 보건복지부가 도입한 8대 바우처 사업 중 장애인활동지원서비스를 제공하는 사회복지사를 대상으로 한다. 장애인활동지원서비스는 8대 바우처 사업 중 서비스 지급액의 규모⁶⁾, 서비스 이용자수, 제도 도입 시기를 고려했을 때, 다른 서비스에 비해서, 규모가 크고 보다 안정되어 있기 때문이다.

본 연구는 바우처 제도의 직접적 행위자인 사회복지사가 실제 정책을 실행하면서 바우처의 작동 기제인 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 어떤 역할을 경험하고 있는지에 관한 연구이다. 본 연구는 이론적인 측면, 방법론적 측면, 실천적 측면에서 다음과 같은 이유에서 필요성을 갖는다.

본 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지사의 역할

기관은 수용자에게 서비스를 제공했다면, 수요측 보조금 방식에서는 정부가 일종의 서비스 구매자로 나타난다(남찬섭, 2008: 13). 서비스 제공기관은 이용자가 해당기관의 서비스를 선택해야 서비스를 제공하며, 해당 부분에 대해 정부로부터 수요측 보조금을 지원받을 수 있게 된다. 이 과정에서 사회복지사는 자신의 역할을 “일종의 영업”으로 묘사하기도 한다(임정현, 2012: 95~100).

6) [표1] 2012년 사회서비스 바우처 예산금 및 지급액 현황(단위: 백만원)

사업명	예산금	지급액
계	957,644	905,917
노인돌봄종합서비스	90,678	85,142
장애인활동지원	327,656	302,780
산모/신생아도우미지원사업	36,970	32,992
가사간병방문사업	18,854	16,937
지역사회서비스투자사업	187,615	174,819
발달재활서비스	82,611	80,292
언어발달지원사업	3,293	2,600
임신출산진료비	209,967	210,408

출처: 복지부 사회서비스 전자바우처(<http://www.socialservice.or.kr>).

2012년 사회서비스 바우처 예산금 및 지급액 현황에서 지역사회서비스투자사업과 임신출산진료비를 제외하면, 장애인 활동지원사업의 지급액이 가장 크다. 지역사회서비스투자사업은 사회복지부에서 주목하는 협의의 사회서비스에 포함되기 어렵고, 임신출산진료비는 서비스의 제공이 아닌 진료 비용의 보전과 관련되어 있어, 협의의 사회서비스에 해당하는 분야 중에서는 장애인 활동지원사업의 지급 규모가 가장 크다.

경험을 이론화하는 기여를 한다. ‘선택’과 ‘경쟁’이라는 시장기제의 도입은 사회복지실천 현장의 변화를 필연적으로 수반하며, 시장 기제는 사업을 수행하는 사회복지사의 역할과 사회복지기관의 역할 변화에 영향을 미치게 된다. 바우처 방식으로 서비스를 제공하는 사회복지기관의 변화와 관련해서, 바우처 등을 이미 도입한 미국에서는 서비스 판매 실적에 따라 보조금을 지불하는 바우처 방식 등 시장 요소의 도입은 비영리 기관으로 하여금 개인적인 수준의 상품과 서비스를 제공하면서, 경제적인 이익을 안전하게 추구할 뿐이며(Brainard & Siplon, 2004: 180; Sander, 2012: 180에서 재인용), 비영리기관의 내재적인 가치 추구는 저해되며, 클라이언트 옹호활동과 같은 적극적인 사회변화활동은 축소된다(Eikenbery et al., 2004: 133)⁷⁾고 지적했다. 이러한 비영리 기관의 역할 변화는 단지 기관의 역할 변화로 한정되는 것이 아니라, 기관 내 조직원의 역할과 행동 변화에도 영향을 미칠 수 있다. 김인숙(2008)은 바우처 제도 하에서 사회복지사의 역할이 무엇인지에 관해 연구했는데, 바우처 방식으로 서비스를 제공하는 사회복지사의 역할은 중개적 관리자로서 사회복지전문직의 정체성이 변화하고 있음을 제시했다. 김인숙(2008)의 연구가 바우처 제도에 초점을 두었다면, 이 연구는 바우처 제도 보다는 그 작동 기제인 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제에 보다 중점을 두고, ‘선택’과 ‘경쟁’이라는 시장 기제 하에서 사회복지사가 어떠한 역할을 경험하게 하는지에 보다 중점을 둔 연구이다.

7) Eikenbery(2004: 133-136) 비영리기관이 처한 시장화의 요소로 1)기관의 안정적인 존속을 위해 상업적 수익을 생성(Generation of Commercial Revenue)해야 한다는 점, 2)바우처 등의 보조금 지원 방식을 계약 경쟁(Contract Competition)으로 전환, 3)강요되는 사회적 기업가십(social entrepreneurship)을 제시했다.

8) 이와 관련하여 Sander(2012: 180)는 비영리기관의 기관의 존속을 위해 실적에 연연하고, 이윤을 창출해야 하면서도, 비영리기관의 가치를 실현하려는 이중적인 상황에 처해져 있다고 비영리기관의 모순적인 상태에 대해서 언급했다.

이 연구는 방법론과 관련해서, 질적 연구의 방법 중 근거이론 방법을 사용하며, ‘패러다임 모형’으로 결과를 제시한다. 새로운 현상을 구체적이고 보다 깊이 있는 맥락적 이해를 하기 위해서는 풍부한 질적 정보를 획득하는 것이 필요하다. 질적 연구는 여러 요인들 간의 인과 관계를 밝히고, 가설을 검증하는 양적, 실증적 방법과는 다르게 일련의 조건들을 상세하게 살피고, 그 안에서 상호작용을 발견하고, 이해한다(유태균, 2001; 조원혁, 2012: 23에서 재인용). 특히, 패러다임 모형에서는 어떠한 조건이 작동하고, 무슨 현상이 벌어지며, 그 결과는 어떻게 나타나는지를 체계적으로 제시한다. 근거이론을 통해서 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사들이 이 현상을 경험하는 방법을 이해하고, 중심현상에 영향을 미치는 조건을 탐색하며, 중심현상과의 상호작용으로 사회복지사의 역할 경험을 구체화하고, 이 현상의 결과를 묘사할 수 있다.

사회복지실천과 관련해서 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 구체적으로 분석하는 이 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사의 역할경험과 그 결과를 밝혀내어, 사회복지사는 자신의 전문성의 발휘가 보다 축소되고, 이용자를 수익창출의 객체로 대상화한다고 느끼면서도(임정현, 2012), 서비스의 만족도가 향상(김인, 2009)되는 다소 모순되게 보이는 상황을 이해하도록 돕는다. 또한, 변화하는 복지체계 안에서 사회복지 실천 지평의 방위를 세우는데 기초자료가 될 것이다.

제 2 절 연구 목적 및 연구 문제

바우처 제도는 공급기관 간의 ‘경쟁’과 소비자의 ‘선택’을 통해 서비스를 효율적으로 생산하면서도 서비스의 질을 향상시킨다는 기제를 가지고 있다. 서비스의 효율적 생산 및 서비스의 질 향상은 사회복지사의 역할 수행과 직접적인 관련이 있음에도 불구하고, ‘경쟁’과 ‘선택’ 하의 사회복지사의 역할 경험에 관한 연구는 이루어지지 않았다. 이 연구는 동일한 사회복지서비스를 제공하는 타 기관들과 경쟁하는 상황 속에서 그리고 이용자들의 선택을 받아야 보조금을 지원받을 수 있는 상황에서 서비스를 관리하고 중개하는 주체인 사회복지사가 이 상황을 어떻게 인식하고 있는가 그리고 이러한 상황에서 대응하기 위해서 어떤 역할을 수행하는가, 이러한 사회복지사의 역할 수행은 서비스의 질과는 어떤 관련을 가지고 있는지를 의문에서 출발한다.

[연구문제 1] 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험은 어떠한가?

[연구문제 2] 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험에 영향을 미치는 조건은 무엇인가?

[연구문제 3] 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험의 결과는 어떠한가?

이 연구를 통해 첫째, ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지

사가 ‘선택’ 과 ‘경쟁’ 의 기제를 현장에서 어떻게 경험하며, 이러한 기제 하에서 사회복지사는 어떻게 상호작용하며 어떤 역할을 경험하는 지를 발견하는 것이다. 둘째, 사회복지사가 ‘선택’ 과 ‘경쟁’ 기제 하에서 특정한 역할을 하는데, 영향을 끼치는 조건들은 무엇인지 발견하는 것이다. 셋째, ‘선택’ 과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험의 결과를 밝힌다. 이를 통하여 바우처 제도의 작동기제인 ‘선택’ 과 ‘경쟁’ 기제가 정책의 최하위 실행기관인 사회복지사에게서 어떤 역할을 통해서 작동되고 있는지 밝히는 것이다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

이 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 도입 후, 사회복지사의 역할 경험과 이에 영향을 끼치는 조건과 그 결과를 밝히는 것이다. 이에 앞서 기존의 한국 사회복지 서비스 전달방식을 알아보고, 바우처의 작동기제인 ‘선택’과 ‘경쟁’기제가 도입된 배경 및 현황, 전망을 살펴본다. 마지막으로 이 연구의 대상인 활동지원서비스의 내용, 현재 경쟁 상황, 바우처 제도를 도입했을 때의 특이점에 대해서 살펴본다.

제 1 절 한국 사회복지 서비스의 전달방식

1. 기존의 한국 사회복지서비스 전달방식: 민간위탁 방식

한국 사회복지 서비스 분야의 전달방식은 국가는 서비스를 직접 공급하지 않으며⁹⁾ 지원 내지 감독만 하고 서비스의 실제 공급은 민간기관이 담당하는 구조였다. 국가는 사회복지서비스를 직접 공급하지 않고, 민간기관에 공급을 맡기고 있으며, 그 민간기관에 대해 관리운영비를 지원하고, 그에 근거하여 감독권을 행사하고 있다(남찬섭, 2008: 27). 우리나라의 사회복지서비스 민간위탁은 단일 서비스에 대한 구매계약보다는 공공이 설립한 사회복지시설의 관리·운영을

9) 2010년 3월을 기준으로 전국 417개소 가운데 93.5%가 사회복지법인, 비영리법인에 민간위탁 되고 있는데, 시·군 직영은 5.9%인 25개소, 관리공단 위탁은 0.6%인 2개소에 불과하다(한국사회복지관협회, www.kaswc.or.kr).

민간에 위탁하는 방식이 널리 활용되고 있는데, 경쟁 기제를 민간위탁의 수탁과 재수탁 과정에서 활용하고 있다(이봉주 외 2008: 28~29). 사회복지서비스의 민간위탁은 공급비용 절감보다는 서비스의 질의 향상, 전문성 제고, 이용자 욕구에 대한 신속한 대응과 같은 질적 측면의 개선을 일차적 목적으로 한다는 것이 일반적인 견해이다(김경혜, 2000).

그러나, 해당분야에 적절한 경쟁이 존재하지 않는 경우가 많거나, 동일 수탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 독점운영하는 경우, 서비스 제공이 매너리즘과 도덕적 해이가 발생할 수 있는데(박윤희 외, 2011: 82), 사회복지서비스 분야에서의 상당수 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어지고 있어¹⁰⁾(김재훈, 2005: 215~216; 박윤희 외, 2011: 98), 민간위탁이 기대했던 효과를 실제로 거두고 있는지 의문이 제기되고 있다. 복지관의 서비스가 클라이언트의 욕구에 반응하지 못하고 형식성을 띠거나, 혹은 수익사업에 편중되어 지역주민 조직화 기능을 거의 수행하지 못한다는 등 민간위탁에서 기대하는 효과인 서비스의 질적 측면의 개선을 달성하고 있는지에 대한 비판이 있다(최항순, 2003: 198). 이러한 측면은 사회복지서비스는 인간을 대상으로 하는 서비스이며 투입되는 단위당 비용의 산정, 산출물의 정의가 어려우며, 산출물의 질을 평가하기가 곤란하여(조연숙, 2004; 이봉주 외, 2008: 30에서 재인용), 실제 사회복지서비스 제공기관에 대한 위탁 심의가 회계법상의 적법성 여부에 치중된 형식적 수준에 그치고, 프로그램에 대한 질적 평가는 이

10) 김재훈(2005: 215~216)은 195개 사회복지시설 중 20.5%인 40개수만이 계약자 변경이 있다고 응답해 사회복지시설의 계약자 변경이 잘 이루어지지 않다고 보고하였다. 박윤희 외(2011: 98)는 K시 복지관의 재위탁 과정을 분석하면서, 공개경쟁을 시도했지만, 완전 공개경쟁이 아닌 기존 운영법인에 유리한 제한경쟁으로 진입장벽이 이루어져 있어, 한 번 수탁 받은 기관이 계속 수탁을 받게 된다고 보고했다.

루어지지 않고 있기 때문에(박봉식, 1998, 박윤희 외, 2011: 95~96) 더 가중될 수 있다.

또한, 사회복지서비스 공급을 대행하는 비영리민간부문은 사회복지시설을 설치하고 운영하는데 있어 필요한 법적, 행정적인 승인에 대한 권한과 재정적인 자원을 공공부문에 일방적으로 의존하는 종속적인 위계관계 하에서 민간부문의 사회복지서비스의 장점이 자율성, 창의성, 소비자 욕구에 기초한 서비스 공급, 전문성과 효율성 등을 상실할 가능성이 있다(이봉주 외, 2008: 24).

기존의 한국 사회복지서비스의 전달방식은 사회복지시설을 관리·운영을 민간위탁하고, 제공자중심보조금을 지원하는 방식으로 전문성을 제고하고, 서비스의 질적인 측면에 대한 개선 효과를 기대하였다. 하지만, 정부와 종속적인 위계관계를 맺고 있어 자율성, 창의성, 소비자 욕구에 기초한 서비스 공급을 상실할 가능성이 있다. 또한, 인간을 대상으로 하는 서비스여서 질적 평가가 어렵고, 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어져 서비스 제공의 매너리즘과 도덕적 해이에 빠질 수 있다. 이 때문에, 민간위탁을 통한 질적 개선의 효과에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

2. '선택과 경쟁 모델(바우처)'의 도입

1)'선택과 경쟁 모델(바우처)'의 도입 배경

바우처(voucher)는 어떤 상품을 구매할 수 있는 증서이다. 정부가 정책대상자에게 특정한 재화 또는 서비스를 구매할 수 있는 구매권한을 쿠폰이나 카드 형태로 부여하고, 정책대상자가 해당 재화 또는 서비스를 구매한 후 공급자에게 제공 대가를 지불하는 제도를 말한다(정광호, 2008: 8~9).

바우처 제도는 정부가 이용자의 구매력과 선택권을 보장하고 제공자가 이용자의 선택을 둘러싸고 경쟁을 하는 이용자 '선택'과 제공자 간 '경쟁'을 중심원리로 하는 '선택과 경쟁' 모델에 속하는데, Le Grand(2007; 양난주, 2009: 38~43에서 재인용)는 '선택과 경쟁' 모델이 다른 모델들 보다 제공자가 보다 좋은 질(quality)의 서비스를 더욱 효율적(efficiency)으로 제공하게 된다고 주장한다. 특정 재화나 서비스의 급여로 바우처가 제공되면, 재화나 서비스의 생산자들은 바우처 이용자의 선택을 받고자 가격 및 질 경쟁을 할 것이고, 그 결과 제공자들은 더욱 높은 질의 서비스를 효율적으로 서비스를 제공하게 될 가능성이 높아진다는 것이다. 그리고 공공서비스에서 이용자의 '선택'은 자신이 자신의 문제에 대해 스스로 결정할 수 있는 권한을 가진 존재로 존중되는 것으로 공공서비스에서 선택을 보장한다는 것은 어떤 서비스에 대해 본인의 의사와 결정이 포함되고 존중받는 기회의 확장을 의미하며, 제공자는 더욱 이용자에게 귀 기울이는 방식(responsiveness)으로 서비스

를 제공하게 된다.

사회복지 분야에서 ‘시장 기제’는 대개는 부정적인 것으로 인식된 정책환경에서 보건복지부에서 수요자와 시장 중심의 바우처 방식의 사회서비스 정책을 추진한 것은 모험이었는데, 이는 앞서 영국에서 제 3의 길과 복지혼합 그리고 미국의 복지계약주의에서 복지시장의 가능성이 확인되었기 때문에, 정부도 수요자와 시장 중심의 정책을 추진하게 되었다(이재원 외, 2011: 46).

바우처 제도의 도입은 수단으로서 ‘선택과 경쟁’이라는 시장 기제를 활용하는 것이다. 자원배분의 수단으로서 국가의 권력이 아니라 시장의 자율적 선택을 활용하는 것인데, 공급자 간의 유효한 경쟁을 통해 적은 비용으로 양질의 서비스를 생산할 수 있게 되는 생산효율성(productive efficiency)과 소비자 선택권의 원활한 작용을 통해 적절한 공급자와의 매칭을 가능하게 하는 분배효율성(allocative efficiency)을 획득할 수 있다. 그리고 바우처 지급을 통해 특정 계층의 서비스 구매권을 지원함으로써 형평성(equity)도 충족할 수 있다(유한옥, 2006: 7).

2) 사회복지서비스 부분에서 ‘선택과 경쟁 모델’(바우처)의 비중

우리나라의 경우 사회복지에서 본격적으로 바우처가 도입되기 시작한 것은 2007년부터이다. 2007년도에 중증장애인활동보조서비스, 산모신생아도우미, 노인돌보미, 지역사회서비스 혁신사업 등 총 4개 사업에서 바우처를 도입하였다. 그 이후 계속 확대되고 있어 2013년 4월 현재 보건복지부는 ‘장애인활동지원’과 ‘가사간병

방문서비스사업'등 8개 바우처 사업을 수행하고 있다(박홍엽, 2013: 9). 그간 사회서비스 바우처 사업은 큰 규모로 성장해 왔는데, 재정규모는 2007년 1,874억원에서 2012년 8,796억원으로 469% 확대되었다. 현재 보건복지부에서 시행하고 있는 사회복지서비스 바우처 사업의 제공기관 수는 9,332개소이고, 서비스 제공인력 수는 745명, 이용자 수는 13,251명이다.

하지만, 이 수치를 전국 사회복지시설의 기관수, 종사자수와 비교해 볼 때¹¹⁾, 큰 비중을 차지하지는 않는다. 그 이유는 민간위탁 방식이 우리나라의 전통적인 사회서비스 재정지원방식으로 그 이전부터 존재하던 서비스들은 민간위탁 방식으로 재정이 지원되었고, 2000년 후반에 도입된 서비스들은 바우처 방식(수요자지원 방식)으로 재정이 지원되고 있기 때문이다(노기성 외, 2011: 69). 현재 우리나라 사회복지서비스는 민간위탁 방식과 바우처 방식이 병존하는 과도적인 상황이지만, 민간위탁 방식이 재정규모, 이용자 수, 제공기관 수면에서 보다 큰 비중을 차지하고 있다.

현재 이렇게 민간위탁 방식과 바우처 방식이 서로 병존하는 체계로 인해 이용자의 진입경로에 혼란과 불편이 발생하고 있다. 바우처 방식은 장애인이 서비스를 지방정부에 서비스를 신청한 경우에, 지방정부는 서비스를 이용할 수 있는지를 판단하며, 이용자 격이 있을 경우에 서비스가 제공되도록 하는 책임이 지방정부에 부여되며, 제공기관을 확보할 책임도 지방정부에 있다. 그러나 민간위탁 방식으로 운영되는 장애인복지관, 단기보호시설, 주간보호시설, 공동생활가정, 직업재활시설 등의 경우에는 이용자의 선발은

11) 전국 사회복지시설의 규모는 2009년 말 총 시설 수는 48,872개소이며, 이 중 생활시설이 3,953개, 이용시설이 44,919개소이다. 총 종사자 수는 351,045명으로 생활시설 종사자가 63,664명, 이용시설 종사자가 287,381명이다(노기성 외, 2011: 58)

해당 시설이 직접 그리고 각각 하기 때문에, 동일한 형편에 있는 장애인이 동시에 두 가지를 받는 경우도 있고, 아무런 서비스를 받지 못하는 경우도 있다. 지방정부에서 서비스가 필요하다고 판단한 경우에도 실제로 서비스를 받을 수 있도록 할 수 있는 장치가 없어 서비스를 제공받지 못할 수도 있다. 이렇게 서비스 재정 지원방식이 다른 과도적 상황 때문에 서비스에 대한 공평한 접근성이 확보되지 못하고 있다(노기성 외, 2011: 77~78).

또한, 민간위탁방식은 재정지원이 공급자 중심적이라서 이용자의 욕구에 귀 기울이는 것보다는 재정을 지원하는 지방정부 공무원의 요구에 민감하게 반응하는 것이 훨씬 유리하다. 그리고 사회복지서비스가 인간을 대상으로 하는 서비스여서 질적 평가가 어렵고, 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어지는 상황에서, 서비스 제공의 매너리즘과 도덕적 해이에 빠질 수 있다(김용득, 2008: 노기성 외, 2011: 79~80에서 재인용).

이런 이유로 KDI는 연구보고서를 통해 현재 공급자지원방식(민간위탁)과 수요자 지원방식(바우처 방식)의 병존에 따르는 제반 문제를 해소하기 위해 공급자 지원방식으로 유지되어야 할 필요가 있는 서비스를 제외한 서비스들에 대해서는 바우처 방식에 의한 수요자 지원방식의 사회서비스를 확대할 필요가 있다고 밝혔다(노기성 외, 2011: 6).

3) '선택과 경쟁 작동기제'의 기대 효과를 제약하는 요인

'선택'과 '경쟁' 기제를 통한 서비스 성과의 도출은 '선택'과 '경쟁'이 얼마나 효율적이고 효과적으로 이루어지고 있는가에 귀착될 것이다. '선택'과 '경쟁' 기제가 원활히 작동하는데, 가장 큰 제약으로 경쟁적 시장의 미형성, 정보와 품질에 대한 정보 부재를 꼽을 수 있다(정광호, 2010: 45).

이용자가 거주하는 지역에 다수의 제공기관이 존재하지 않는다면, 제공기관의 서비스를 받기 위해서는 먼 거리를 이용해야 된다면, 제공기관이 지역독점형태로 존재하는 것이기 때문에, 제공기관 간 공정한 경쟁을 기대하기 어렵다. 또한 마땅히 마음에 드는 바우처 제공기관이 없을 경우도 선택권을 유명무실하게 만든다. 결국 좋은 품질로 이용자의 선호를 제대로 반영할 수 있는 제공기관들이 다수 존재하고 있어야, '경쟁'과 '선택' 기제의 작동을 기대할 수 있다(정광호, 2010: 45~46).

'선택'과 '경쟁' 기제 원활한 작동의 성패를 좌우하는 두 번째 요인은 바우처로 제공되는 재화와 서비스의 품질관리와 품질에 대한 상세한 정보제공이다. 이 두 가지는 바우처의 선택권 보장을 위해 필수적 전제조건이다. 바우처로 제공되는 다양한 특성 가진 재화나 서비스에 대한 정확한 판단기준이 없다면, 선택권을 제대로 행사할 수 없고, 선택권을 제대로 행사할 수 없으면, 서비스 질 경쟁도 이루어 질 수 없다. 특히 의료, 돌봄, 보육과 같은 사회서비스의 경우 제공자와 이용자 사이에 정보비대칭 문제가 심각할 수 있다. 특히 영리기관이 바우처 사업에 참여할 경우 지나친 이윤추구로 인해 오히려 품질저하와 이용자의 불만이 제기되는 사례들이 있기 때

문이다(정광호, 2010: 46~47).

최근 정보제공과 품질관리라는 두 개의 목적을 손쉽게 달성하기 위한 수단으로 정보공개가 주목받고 있다. 특별한 정부 규제를 가하지 않고서도 정보공개 그 자체만으로 정보비대칭성 문제를 해결하고 품질향상이라는 목적도 달성할 수 있기 때문이다. 정보공개는 바우처에서 나온 재화나 서비스의 신뢰성을 높이고 바우처 제공과정에서 발생할 수 있는 기회주의적 행동을 억제하며, 제공기관의 책임의식을 높여줄 수 있기 때문이다. 이와 더불어 정보비대칭 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 일정 수준의 안전이나 품질을 확보하도록 규제가 필요하다(정광호, 2010: 46~47). 서비스의 품질에 대한 관리 부재 시 공급자간의 경쟁은 왜곡될 수 있는데, 서비스의 질향상을 위한 경쟁보다는 소비자 유인을 위한 지나친 마케팅 경쟁(voucher maximizing)만을 초래할 수 있다(Sparks & West, 1998; 유한옥, 2007: 8에서 재인용).

4) 선택과 경쟁 모델(바우처)과 사회서비스 일자리의 딜레마

사회서비스에는 건강과 교육, 그리고 일련의 돌봄 제공 활동들이 포함되는데, 특히 돌봄 서비스가 성장해 감에 따라 저숙련 편향성도 아울러 심화되고 있다. 대규모의 서비스 경제의 성장은 대량의 '저급한' 일자리들을 양산해내고 있으며, 미국과 스웨덴에서 저숙련 서비스 직업들이 큰 비중을 차지하고 있다. 오늘날 지속적인 고용 팽창을 위해서는 서비스의 대폭적인 성장이 필요한데, 그 중 특히 사회서비스 중 돌봄 서비스는 성장하면 성장할수

록 대규모 저숙련 노동자의 비중이 증가하는 특성을 보여준다(에스핑 엔더슨, 1999: 211~224)

활동보조인의 서비스를 제공하는 노동자 역시 미숙련 저임금 노동자가 다수 분포되어 있어서, 이들이 제공하는 서비스의 질 자체의 한계는 '선택'과 '경쟁'의 기제를 통한다고 할지라도 일정한 한계가 있을 수 있다. 현재 활동보조인 서비스의 경우, 상사가 활동보조인에게 서비스 내용에 대해 지시하기보다는 고객이 활동보조인에게 서비스 내용을 직접 지시하며, 그 내용 역시 상당히 개인화되어 있기 때문에, 일정한 전문성이 요구된다. 그러나, 현재 활동보조인은 단기간의 이론교육을 이수하면, 특별한 시험 없이도 활동보조인으로 양성된다. 실제 활동보조인을 교육, 훈련시키는데 요구되는 비용과 시간 보다 더 적은 비용과 시간을 들여 저임금, 저숙련 노동자가 양성되고 있다.

3. 활동보조서비스

1) 활동보조서비스의 개요

활동보조서비스¹²⁾(Personal Assistance Services: PAS)는 ‘장애인이 독립적으로 생활하고 사회에 참여하는 데 아무런 장애를 느끼지 않도록 장애인의 일상적인 육체 활동을 매일 지원하는 서비스’를 말한다. 즉, 중증장애인의 목욕, 옷입기, 몸단장, 용변 등을 포함한 일상생활에 필요한 활동을 도와주는 모든 것을 의미 한다¹³⁾.

활동보조서비스는 2007년 「장애인복지법」의 제 4장 ‘자립생활의 지원’에 근거하여 바우처 사업인 ‘활동보조지원사업’이라는 명칭으로 자립생활센터, 복지관, 자활후견센터를 중개기관으로 하여 전국 사업으로 시작되었으며, 2011년 ‘장애인활동지원에 관한 법률’이 새롭게 제정되면

12) 장애활동지원서비스는 장애 패러다임의 변화와 함께 등장한 서비스이다. 전통적으로 장애인 복지를 다루는 기본적인 입장은 장애인을 어떻게 ‘재활(rehabilitation)’시키는가에 있었다. 어떠한 의료, 교육, 직업 및 사회 재활을 통하여 장애인을 사회가 요구하는 사회적 능력에 도달하게 할 것인가가 장애인 복지의 주요관심사였다. 그러나 이와 같이 장애를 단순히 치료의 대상이나 병적 측면으로 간주하여 재활의 개념을 적용한다면 여러 모순에 직면하게 된다. 장애인은 이미 신체적, 정신적 장애로 인해 소위 말하는 사회가 요구하는 경쟁력을 회복하는 것이 불가능함에도 불구하고, 재활에서는 그러한 문제를 극복하고 해소하는 데 주요 관심이 있기 때문이다(최윤영 외, 2013: 68). 장애인복지를 접근하는 관점과 해결책에서 ‘재활’이라는 관점 접근에서 벗어나 1980년 중반부터 1990년대에 들어서면서 새로운 관점의 접근이 전개되어 왔다. 이러한 접근은 장애인 개인을 둘러싼 환경에 중점을 두고 보다 포괄적으로 장애의 문제를 접근하는 것으로, 장애가 직면한 문제를 근본적으로 어떻게 해결하고 조절하며 극복하느냐에 보다 관심을 가진다. 이러한 관점은 장애에 대한 사회적 책임을 강조하며, 장애 당사자의 참여 강화, 장애 당사자의 자기 결정, 장애 당사자의 공식적 및 비공식적 원조 연결망에 대한 지원 강화를 요구한다. 과거 장애인 복지의 핵심 과제는 ‘서비스 제공’으로 장애인에게 어떤 서비스가 제공되어야 하고, 왜 그러한 서비스가 제공되어야 하는지 필요성에 대한 논의가 주로 이루어 졌다면, 1980년대 중후반 이후 단순한 서비스의 제공 중심의 관점이 아니라 권리에 기초한 소비자 중심으로 전환되었다(최윤영 외, 2013: 69~74).

13) 특히, 데중(Dejong, 1979: 최윤영 외, 2013: 78에서 재인용). 우리가 음식, 주거, 건강 등의 권리를 생존권으로 인식하듯이, 활동지원서비스 역시 중증장애인에게는 생존과 같은 의미이며, 각 개인의 신체적 생존에 필요한 서비스로 인식해야 한다는 것이다. 이러한 서비스가 없다면 중증장애인의 학교, 직장, 여가생활 및 지역사회의 사회활동 참여가 이루어 질 수 없기 때문이다. 따라서 지역사회에 거주하는 장애인의 원활한 일상생활의 영위와 사회참여를 위해 활동지원서비스가 요구된다(Dejong & Wenker, 1983; 최윤영 외, 2013: 78에서 재인용).

서, 기존의 ‘활동보조지원사업’은 「장애인활동지원에 관한 법률(2011)」에 근거하여 ‘장애인활동지원제도’로 전환되었다. 장애인활동지원사업으로 전환되면서 대상자가 확대되었고, 서비스의 범위 역시 확대되어 활동보조서비스 뿐만 아니라 방문 목욕, 방문 간호까지 포함하게 되었다¹⁴⁾.

활동보조서비스는 중증장애인의 신변처리와 일상생활에 도움을 주는 유급지원서비스를 말한다. 여기서 유급이라는 것은 장애인이 선택권과 결정권을 가지고 서비스를 구매하는 소비자의 입장에서 서비스의 시간과 용도 등을 결정할 수 있는 근거가 되는 중요 원칙이다. 활동보조란 도움을 필요로 하는 장애 당사자에 의해서 주도되어야 함을 원칙으로 하며, 욕구에 따른 보조 행위의 내용, 실시 시간, 장소, 진행뿐 아니라 보조인의 선

14) <표2-1 활동보조지원사업과 장애인활동지원제도 비교>

구분	활동보조지원사업('07.5~'11.09)	장애인 활동지원제도('11.10~ 현재)
신청자격	• 만6~만65세 미만 1급 장애인	• 만6~만65세 미만 1,2급('13.1.1~) 장애인
대상자	• 35천명('11.9월 기준)	• 6만명('12.12월 현재)
급여내용	• 활동보조 (신체활동, 가사지원, 이동 보조 등)	• 활동보조, 방문목욕, 방문간호 • 긴급활동지원 (부득이한 경우 한시적 급여 제 공)
급여량	• 1~4 등급에 따라 차등 지원 • 80만원/ 64만원/ 48만원/ 32만원 • 독거특례 : 144만원, 96만원	• 등급에 따라 차등 지원(기본급여) • 독거, 출산 등(추가급여)
장애등급 심사	• 신규 신청자는 모두 심사	• 신규 신청자 심사 • 다만, 외상상태 등 심사 제외
대상자 선정	• (방문조사) 보건소 방문간호사 • (선정) 시군구	• (방문조사) 국민연금공단 직원 • (심의) 시군구 수급자격심의위원회 • (선정) 시군구
본인 부담금	• 1~4등급(급여량의 3~21% 수준) • 기초 : 무료 • 차상위 : 2만원 • 차상위 초과 : 4~8만원 • 독거특례	• 기본급여 : 1~4등급 • 기초는 무료, 차상위는 2만원 • 차상위 초과 : 6~15% • 차상위 초과 : 22,400 ~ 94,500원 • 상한 : 국민연금 A값의 5% ('12년 94,500원) • 추가급여 : 독거, 출산 등 2~5% (최소 본인부담율)
제공인력	• 활동보조인(교육 수료자) • 교육기관 : 시도 지정	• 활동보조인(교육 수료자) • 교육기관 : 시도 지정 • 요양보호사, 방문간호사 등
제공기관	• 시군구에서 지정(지정기준 : 지 침) • 별도의 시설 및 인력기준 없음	• 시군구에서 지정(지정기준 : 고시) • 최소의 시설 및 인력 기준 설정
시행주체	• 보건복지부, 지자체 • 관리운영기관 : 사회서비스관리원	• 보건복지부, 지자체 • 관리운영기관 • 국민연금공단, 한국보건복지정보개발원

출처: 장애인 활동지원(<http://ableservice.or.kr>)

택과 고용부터도 당사자에 의해 직간접적인 방법으로 진행될 수 있음을 말한다. 이는 곧 장애 당사자는 보조인의 고용주로서 전문적 보조 서비스의 이용자로 인정받는 것이며, 이러한 보조관계에서 장애 당사자에게는 도움에 대한 관리 및 감독 능력(regie-kompetenz)이, 보조인에게는 자신의 고객 욕구에 대한 통역자로서의 능력(dolmetscher-kompetenz)이 전제되어야 한다(Niehoff, 1994; 최윤영 외, 2013: 299에서 재인용).

2) 활동보조서비스에서 선택과 경쟁

①이용자의 선택권 활용 가능성

활동보조서비스의 이용자는 1,2급 중증장애인 집단이다. 물론 중증장애인이라고 해서 모두 개인적인 선택권을 활용하는 것이 제한적이라고 할 수는 없다. 장애 종류에 따라서 다르지만, 중증장애인의 특성상 개개인들의 자기결정권의 활용이나 선택권의 활용여부는 매우 제한적이라고 할 수 있고, 이 경우 가족구성원의 선택권 활용은 가능하다고 할 수 있다(지은구, 2010: 274).

활동보조서비스는 대표적인 돌봄서비스로 기관이나 인력을 수시로 교체하기가 현실적으로 어렵다. 특별한 사유가 발생하지 않는 한 기관을 교체하는 것은 이용자 가족에게나 당사자에게 많은 시간과 부대비용이 발생하게 되는데, 이는 중증장애인에 대한 돌봄서비스는 중증장애인의 개별적인 특성과 가족환경을 이해하기 위한 시간이 필요하기 때문이다(지은구, 2010: 275).

돌봄인력에 대한 교체 역시 제한적인데, 중증장애인 돌봄영역이 노동강도가 심하고 노동시간이 길어 인력이 부족하고, 돌봄인력 교체가

가능하다 하더라도 이용자는 새로운 보조인과 관계를 형성하기 위하여 시간을 투자하여야 하고 또한 교환과정에서 정신적인 스트레스 등 고통이 수반되어 거래비용은 그만큼 증가한다. 또한 새로운 돌봄인력에 대한 정보수집과 각종 서류작업에 시간을 투자하여야 함으로 그만큼 부대비용은 증가한다고 할 수 있어 서비스 특성상 교체가 자주 일어날 수 있는 서비스 영역이라고 할 수 없다(지은구, 2010: 275~276).

②경쟁 정도

경쟁이 발생하기 위한 가장 기본적인 전제는 경쟁 가능한 수의 기관이 존재하여야 한다는 점이다. 2012년 9월을 기준으로 전국적으로 장애인활동지원을 제공하는 기관은 898개로 대부분 비영리 기관이다. 서울의 경우, 대부분의 구에서 4~6개 제공기관이 경쟁하고 있으며, 노원구가 가장 최대로 10개의 기관이 경쟁하고 있다. 그러나, 특정 농어촌은 기관이 절대적으로 부족하여 여전히 서비스 제공을 독점하는 기관이 있다¹⁵⁾.

③제공되는 서비스의 내용과 품질 관리

활동지원서비스는 돌봄서비스로 신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 1, 2등급 장애인에게 신체활동지원, 가사지원, 사회활동지원이 제공된다. 따라서 단순한 돌봄서비스라기보다는 장애인에 대한 지식과 중증장애인을 다루는 대인관계기술 및 의사소통개선 등을 위한 꾸준한 전문교육이 필요한 영역이다.

다양한 장애특징과 장애인의 특성을 고려하여야 하기 때문에 서비스의 표준화가 어렵고, 서비스의 품질을 객관화하여 측정, 평가하는 것

15) 사회서비스 전자바우처 홈페이지에서 제공기관 검색을 하면, 해당 지역구에서 서비스를 제공하는 제공기관의 정보를 확인할 수 있다(<http://www.socialservice.or.kr/user/svcsrch/supply/supplyList.do>).

역시 어렵다. 장애 정도나 장애 유형에 따라 품질평가 기준이 달라질 수 있고, 장애인이나 장애인 가족이 처한 상황과 주관적 판단에 따라 서비스나 제공인력이 같아도 평가가 달라질 수 있다. 또한 중증장애인이 품질을 직접 평가하기 보다는 주로 가족이 서비스 품질을 평가하는 경우가 일반적이기 때문에 품질측정평가가 전적으로 객관적이라고 할 수 없다는 측면도 존재한다. 결국, 활동보조서비스의 경우 서비스 표준화가 상대적으로 어려워 표준화된 서비스를 제공하는 것이 어려울 수 있으며 품질평가는 가사지원을 제외하고는 더욱 용이하지 않은 서비스 영역이라고 할 수 있다(지은구, 2010: 274~275).

법률¹⁶⁾로 해당 서비스 품질관리 업무를 3년 마다 1회 실시해야 함을 규정하고 있으나, 2011년 제도가 개편되면서, 아직 서비스 품질 평가가 이루어지지 않는 상태이다.

16) 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제30조(사회서비스 품질관리) 보건복지부장관은 이용자를 보호하고 사회서비스의 질을 높이기 위하여 사회서비스의 품질기준을 정하고, 그 품질기준에 따라 제공자가 제공하는 사회서비스의 질을 평가하는 등 사회서비스 품질관리 업무를 수행하여야 한다. 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 시행규칙」 제19조(사회서비스 품질관리) 전담기구는 법 제30조제1항에 따라 제공자가 제공하는 사회서비스의 품질을 3년마다 1회 이상 평가하여야 한다.

제 2 절 사회서비스와 ‘선택과 경쟁 기제’에 대한 선행연구

이 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 밝혀내고, 이와 관련된 현상을 이해하고자 하는 연구이다. 이와 관련하여 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제와 관련된 선행연구들을 살펴보고자 한다.

이와 관련된 연구는 크게 두 가지 흐름으로 나눌 수 있다. 첫 번째 흐름은 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제가 원활하게 작동하는 부분과 관련된 연구이고, 두 번째 흐름은 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제인 시장기제의 도입으로 인한 해당 영역의 변화에 대한 연구이다. 첫 번째 흐름은 다시 세 가지 부분의 연구로 분류할 수 있는데, ①바우처 제도가 작동기제 대로 원활하게 작동하기 위해서 공급자간 ‘경쟁’을 촉진하는 것과 관련된 연구, ②이용자의 선택이 원활하게 일어나기 위하여 이용자 ‘선택’에 영향을 미치는 요소에 대한 연구, ③ ‘선택’과 ‘경쟁’이 실제 서비스의 질향상이란 결과를 야기하는지를 실증하는 연구로 나눌 수 있다.

먼저, 공급자 경쟁과 관련하여 경쟁의 활성화, 경쟁이 촉발되는 기제에 대한 연구가 있다. Salamon(1989)는 바우처 작동기제를 설계할 때, 다양한 공급주체가 참여하도록 설계할 필요가 있다고 제안하였고, Daniels et al(2005)은 공급자가 충분하지 못하면 경쟁의 이점이 나타나지 않아 바우처 기제가 원활하게 작동되지 않음을 밝혔다. 양난주(2008)는 한국노인돌보미 바우처의 정책집행분석을 통해 한국 노인돌봄 바우처에서 공급자의 경쟁이 배제되는 이유에 대해서 설명하였다.

이후 경쟁이 이점이 나타나게 하기 위해 경쟁을 촉발시키는 연구들이 진행되었고, Savas(2002)는 그 방안과 관련하여 사회서비스 공급기관간의 경쟁은 비영리를 통한 민영화로는 필연적으로 일어나지 않으며, 비영리기관의 경쟁을 촉발시키기 위해서는 영리기관의 참여를 활용해야 한다

고 주장했다. 한국 역시 바우처 제도를 설계할 때, 영리기관과 비영리기관이 모두 참여할 수 있도록 설계하였고, 바우처의 작동기제가 공급구조를 점차 어떻게 변화시키고 있는지에 대한 연구(한창완, 2011: 김은정, 2011: 김용득, 2011: 김진, 2011)가 이루어지고 있다.

소비자의 선택과 관련해서 Cave(2001)은 이용자의 선택을 촉진하기 위한 조건으로 ①다수의 공급기관, ②서비스 차별화, ③서비스 수용 및 제공능력 제한 부재, ④서비스에 대한 이용가능한 양질의 정보, ⑤서비스의 범위 내에서의 선택권 보장, ⑥서비스 질에 대한 선택으로 인한 추가 소비(top-up)를 제시하였는데, 바우처 작동기제와 관련하여 소비자 선택 촉진 요건을 구체적으로 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 신창환 외(2010)은 Cave(2001)이 제시한 소비자의 선택권에 영향을 미치는 6가지 중 2가지를 제외한 4가지 분석틀(복수의 공급자, 서비스 차별화, 서비스 제공 및 수용능력, 이용가능한 양질의 정보)을 가지고 한국의 사회서비스 사업 중 ADHD아동 조기개입서비스에 대해 분석하였다.

위의 연구들이 바우처의 핵심 기제인 ‘경쟁’ 및 ‘선택’을 활성화하기 위한 연구인 반면, 김인(2010)은 바우처의 작동 기제에 따른 효과를 실증하는 연구를 진행했는데, 이용자의 선택권이 서비스의 질적 수준을 향상시키는 반면, 오히려 기관경쟁은 서비스 분야와 기관 경쟁의 측정방식(시장점유율, 공급기관수, 주관적 경쟁)에 따라 다른 결과를 나타낸다고 분석하였고, 이용자 선택성과 정보가용성이 서비스 질에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석했다. 김인(2010)의 연구는 바우처의 작동기제를 통해서 서비스의 질향상이라는 결과가 실증적으로 도출되었음을 밝혔다는 점에서 의의가 있다. Cleveland & Krashinsky(2009; 김민영, 2011: 158에서 재인용)의 경우, 경쟁과 서비스 질의 관련성에 대해 연구하였고, 보육서비스에 있어서는 일정 수준 이상의 시장경쟁이 존재하는 지역에서만 비영리

보육시설의 서비스 질이 영리기관에 비해 높은 것으로 나타났다.

이용자의 ‘선택’에 의한 이용기관끼리의 ‘경쟁’은 서비스 제공기관으로 하여금 해당 서비스의 질을 자발적으로 높이고, 효율적으로 서비스를 제공할 것이라는 논리에 따라 관련 연구들이 진행되었고, 위의 기제가 원활하게 작동하기 위해서 ‘경쟁’과 ‘선택’의 세부적인 수준을 규명하며, 보다 더 ‘경쟁’과 ‘선택’이 활발하게 일어날 수 있는 요인들에 대해 연구가 진행되고 있다.

그러나, 또 다른 한편에서는 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제가 서비스 제공기관이나 서비스를 제공하는 행위자에 대한 영향에 관한 연구도 이루어지고 있다. ‘경쟁’은 비영리기관이 자신의 설립 목적을 추구하기 보다는 상업화로 나아가게 만들며, ‘경쟁’을 통해 보조금을 지원받는 방식은 비영리조직의 성격 변화를 초래했다는 연구결과가 있는데, Gonbjerg(1992, 1993; Turkman, 1998, 28에서 재인용)는 바우처 제도 하에서 비영리조직은 경쟁에 의해 소비자의 선택을 받아야 보조금을 받을 수 있게 재정 획득 방식이 변화하는데, 이러한 주요재원의 획득 방식 변경은 주요재정원의 목적과 목표에 의해서 비영리 기관에 영향을 미치며, 이것은 비영리기관의 미션에 영향을 미칠 수 있다고 설명했다. Turkman(1998, 36)은 비영리기관끼리 경쟁 하에서도 비영리 기관은 자연스럽게 상업화되는데, 경쟁이라는 상황이 필연적으로 상업화로 이끄는 것은 아니며, 4가지 요소가 충족된 경우, 상업화로 나아가는 결정을 한다고 제시한다. 경쟁 하에서 비영리기관이 상업화로 진전되는 필수 요소를 4가지로 제시하였다. 첫째, 비영리기관은 추가 수입을 필요로 하며, 비영리기관이 판매하는 재화나 서비스가 조직의 목표를 실현할 수 있는 수단이어야 한다. 둘째, 이러한 재화나 서비스의 판매를 통한 수익 창출이 기관의 미션과 일치하거나, 적어도 조직의 미션을 실제적으로 방해하지 않는다고 생각해야 한다. 셋째,

비영리기관은 시장에서 판매하기 적당한 재화나 서비스를 가지고 있어야 한다. 넷째, 소비자는 비영리에 의해 제공되는 생산물을 구입할 수 있어야 한다. Turkman(1998, 37)은 이 네 가지가 충족되면 비영리 기관의 재화와 서비스 중 일정 부분은 이윤을 목표로 판매될 수 있다고 하였다. 활동보조서비스의 경우, 비영리 기관으로 하여금 개인적인 수준의 서비스를 제공하여 개인별로 구매하도록 하였으며, 정부는 이용자 보조금 방식으로 1,2급 장애인들의 구매력을 향상시켜서, 장애인들이 구매가 가능한 상황으로 설계했다. 활동보조서비스를 제공하는 것은 장애인의 인권향상과 사회참여를 촉진하기 때문에, 비영리 조직의 미션달성과 합치하는 일이다. 비영리 기관은 정부보조금의 비중이 낮기 때문에, 추가적인 소득에 대한 필요 역시 항상 가지고 있다. 이런 상황에서 한국의 비영리 기관은 바우처 서비스의 판매로 인하여 상업화로 나가갈 수 있는 Turkman의 네 가지 요소를 모두 가지고 있다고 볼 수 있다.

특히, 비영리가 영리와 경쟁하게 될 때, 비영리기관은 재화와 서비스를 생산하고 전달하는 방식에서 비영리의 변화를 이끌 수 있고, 이러한 변화는 비영리의 조직형태에 실질적이고 구조적인 변화를 야기하게 될 수 있다(Turkman, 1998; 38). Strakweather(1993; Turkman, 1998; 40에서 재인용)은 HMOs(health maintenance organizations)가 병원 혹은 건강보험 계획의 비영리 보조금으로써 운영된 비영리 기관이었으나, 영리기관과의 경쟁이 증가하고, 이용자가 우후죽순처럼 늘어나자 영리적 변화가 일어나기 시작했으며, 한번 이윤추구 동기가 비영리 기관 미션의 일부분이 되자, 비영리기관의 조직형태에 재구성이 생겨나고 대부분 새롭게 생겨나는 HMOs는 영리로서 조직되었다는 연구결과를 제시하였다.

한편, 비영리 기관의 역할 변화는 조직원의 행동 변화에도 영향을 미친다. 바우처 방식으로 서비스를 제공하는 사회복지사는 바우처의 영리

화 기제로 인하여 판매원의 경험을 하고 있었고(임정현, 2012), 바우처 방식으로 사회서비스를 제공받은 클라이언트는 제공기관이 수익창출에 경도되어 복지적 가치를 염두한 서비스 제공보다는 기관의 이윤을 창출하는 소비자의 한 사람으로서 자신들을 대상화함을 경험하고 있었다(임정현, 2012).

그런데, 임정현(2012)의 연구결과는 위에서 살펴본 김인(2010)의 연구결과와 상호 배치되어 보인다. 김인(2009)은 산모신생아도우미서비스에 있어 기관경쟁은 서비스 효과성과 이용자만족도를 증진시킨다고 밝히며, 바우처로 인해 서비스 효과성과 이용자 만족도는 증진되었다. 하지만, 다른 한편에서 임정현(2012)에서는 바우처 서비스로 인하여 클라이언트는 자신이 이윤창출의 대상이 되는 경험을 하고 있고, 사회복지사는 자신의 전문적 권한이 축소되고 있다고 보고하고 있기 때문이다.

이 연구는 위 두 연구 사이의 상호배치 되는 지점, 즉 서비스의 질은 향상되었고 서비스에 대한 이용자 만족도는 높은데, 클라이언트는 자신이 영리추구의 대상이 되었다고 느끼고, 사회복지사는 자신의 전문적 권한이 축소되었다고 느끼는 현상을 설명하고자 하는데서 시작한다. 이는 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사의 역할 경험에 대한 연구를 통해서 이루어진다. 이 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 구체적으로 밝히고자 한다. 이 연구를 통하여 ‘선택’과 ‘경쟁’기제가 사회복지사 수준에서 어떻게 작동되고 있는지 설명한다. 사회복지사의 역할 경험을 구체적으로 밝히며, 왜 클라이언트는 서비스의 질은 더 향상되었다고 느끼면서도 다른 한편으로는 영리추구의 대상이 되고 있는지에 대해서 좀 더 명확한 설명을 할 수 있다.

제 3 절 사회복지실천에서 사회복지사의 역할

1. 수준과 기능에 따른 사회복지사의 역할

사회복지실천에서 사회복지사는 어떤 기능을 하는가에 따라 다양한 역할을 수행한다. Miley et al(1995: 16~26; 조흥식, 2009: 38~40에서 재인용)은 일반사회복지사의 역할을 크게 세 가지 관련된 기능으로 구분하는데, 그 세 가지 기능은 협의(consultancy), 자원관리, 교육이다.

협의(consultancy)는 사회복지사는 클라이언트와 변화계획을 개발하기 위해 상의하는 것을 의미한다. 컨설턴트로서의 사회복지사는 클라이언트의 능력을 존중하고, 그들의 강점을 끌어내며, 그들과 해결책을 협력하여 발견함으로써 클라이언트의 능력을 고양시킨다. 자원관리 기능과 관련하여 사회복지사는 클라이언트체계가 갖고 있으며 어느 정도 이용할 수 있다고 생각되는 자원을 활성화시키고, 클라이언트가 알지 못하는 자원을 확인하고, 클라이언트가 아직 이용해 보지 못한 자원에 접근하며, 현재 클라이언트 체계가 이용하고 있지 않은 자원을 개발한다. 자원은 힘의 출처이며, 변화의 추진력이기 때문이다. 사회복지실천의 교육기능은 클라이언트 체계와 사회복지실천가 간의 정보교환을 격려한다. 개방적 정보교환은 교육적 기능의 핵심이다.

Miley et al(1995: 16~26; 조흥식 외, 2009: 40에서 재인용)는 협의, 자원관리, 교육 기능에서 사회복지사의 역할을 수준에 따라 구분하는데, 마이크로 수준의 협의과정에서 사회복지사는 클라이언트가 해결책을 찾도록 힘을 북돋우는 가능케 하는 자의 역할을 중간 수준의 협의과정에서 사회복지사는 조직의 발달을 강화시키는 촉진자의 역할을, 매크로 수준에서 사회복지사는 조사와 계획을 통한 프로그램을 조정하고 정책을 개발하는 계획가의 역할을, 소셜워크 수준에서 훌륭한 지도자, 안내, 전문적 문화

창출을 지지하는 동료이자 모니터의 역할을 수행한다.

[표2-2] 문제해결을 위한 협의 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략

수준	역할	전략
마이크로	가능케 하는 자	해결책을 찾도록 클라이언트의 힘을 분출운다.
중간	촉진자	조직의 발달을 강화시킨다.
매크로	계획가	조사와 계획을 통한 프로그램 조정 및 정책개발
소셜워크	동료/모니터	훌륭한 지도자, 안내, 전문적 문화창출 및 지지

(조흥식 외, 2009: 40 수정)

자원 관리 기능과 관련하여 마이크로 수준에서 사회복지사는 개인과 자원을 중재하는 중개자이자 옹호자의 역할을, 중간 수준의 자원 관리 기능으로는 자원개발을 위해 집단소집 및 관계망을 조직하는 소집자와 중재자의 역할을 매크로 수준의 자원관리 기능으로는 사회행동을 통한 사회변화를 유도하는 행동가의 역할을, 소셜워크 수준에서는 학제간 활동을 통한 지역사회서비스를 촉진하는 촉매자의 역할을 수행한다.

[표2-3] 자원 관리 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략

수준	역할	전략
마이크로	중개자/옹호자	개인과 자원 간의 중개
중간	소집자/중개자	자원개발을 위해 집단소집 및 관계망 조직
매크로	행동가	사회행동을 통한 사회변화 유도
소셜워크	촉매자	학제간 활동을 통한 지역사회서비스 촉진

(조흥식 외, 2009: 40 수정)

마지막으로, 교육 기능과 관련하여 마이크로 수준에서 정보처리 및 교육프로그램을 제공할 대상을 확인하는 교육자로, 중간 수준에서 교육기능과 관련해서 직원 개발 교육 및 훈련을 담당하는 훈련가이자 사회문제에 관해 대중에게 정보전달 및 지역사회교육을 통해 서비스를 제공하며, 매크로와 소셜워크 수준에서 지식개발을 위해 노력을 하는 조사자와 학자로 역할을 수행한다.

[표2-4] 교육 기능과 관련된 사회복지실천가의 수준별 역할과 전략

수준	역할	전략
마이크로	교육자	정보처리과정 촉진 및 교육프로그램을 제공할 대상층 확인
중간	훈련가	직원 개발 교육 및 훈련
매크로	아웃리치	사회문제에 관해 대중에게 정보전달 및 지역 사회교육을 통한 서비스 제공
소셜워크	조사자/학자	지식개발을 위한 노력

(조흥식 외, 2009: 40 수정)

2. 시대의 정치적·사회적 가치에 따른 사회복지사의 역할

그러나, 사회복지사의 역할을 수준과 기능에 따라 분류한 Miley et al(1995)과 달리 Skerret(2000)은 사회복지사의 역할은 해당 시대의 정치적 사회적 가치에 따라 달라진다고 하였다. 소셜웍은 진공 상태에서 발생하는 것이 아니며, 소셜웍은 인간과 인간을 둘러싼 환경과의 상호작용으로 사회의 본성 그 자체에 의한 사회적 활동이므로(Banks, 1995; Skerret, 2002: 64에서 재인용), 사회에서 일어나는 일들은 소셜웍에 영향을 미치고, 사회의 본성에 의하여, 소셜웍은 규정된다. 소셜웍은 사회적 그리고 정치적 개체(Skerret, 2002: 64)이기 때문이다. 해당 시대의 정치적 사회적 가치는 사회복지실천의 패러다임을 형성하고, 사회복지사의 역할을 만든다.

Skerret(2002)은 Jary et al(1991)이 구분한 패러다임 시기¹⁷⁾에 사회복지사의 역할에 대해서 설명하였는데, 케이스 워크 패러다임에서 소셜웍은 개인에 대한 직접적인 실천을 강조했는데, 개인이 사회의 요구에 적응하게 하기 위하여 개인의 성격이나 태도 변화에 초점을 두었다. 이 당시 사회복지사는 개인과 상담하는 케이스 워커 역할을 수행한다. 급진 소셜웍 패러다임은 개인을 변화시키는 것보다는 사회의 구조적인 불균형을 변화시키는데 초점을 맞춘 실천이다. 사회문제는 구조적 불평등, 사회계층에 바탕을 두고 있으며, 급진적 소셜웍은 의식화(Paul Friere)이고, 클라이언트의 임파워먼트이다. 소셜웍은 진정한 클라이언트의 참여의 과정으로 사회복지사는 지역사회의 모임, 클라이언트 모임, 노동조합, 정당 같은 정치

17) Jary et al(1991: Skerret, 2002: 65에서 재인용)은 소셜웍의 패러다임을 특별한 원리, 믿음, 이론과 이데올로기에 의해서 규정하며, 케이스 워크 패러다임, 급진 소셜웍 패러다임, 사례 관리 패러다임으로 분류하였다. 케이스 워크 패러다임은 19세기 급속한 산업화에 동반하여 도시에서 생겨난 것으로 융의 정신역동이론을 기반으로 하고 있으며, 급진 소셜웍 패러다임은 맑스의 사회주의 이론을 기반으로, 사례 관리 패러다임은 자본주의와 자유 이론을 바탕으로 하고 있다.

적인 동맹을 만드는 시도이다. 사례관리 패러다임은 1970년대에 북미에서 시작되었는데, 사례관리는 지역사회에 개개인들의 사회적 그리고 의료서비스를 확인하여 계획을 세우고, 그들의 욕구를 충족시키기 위해 통합 프로그램을 전달하는 과정이다. 사례관리 패러다임은 이용자의 참여를 강조하며 급진 소셜웍의 영향처럼 보이지만, 오히려 국가와 사회의 책임보다는 지역사회와 개개인의 책무성이 훨씬 강조된다. 사회복지사는 자원에 기반한 사정을 하여 돌봄 매니저를 하기 보다는 자원이 충분하지 않은 상태에서 단지 효율적으로 자원을 분배하는 역할을 할 수 있을 뿐이며, 서비스 공급의 예산을 관리하는 책임이 부가될 뿐이다.

[표2-5] 패러다임 시기 별 사회복지사의 역할과 내용

패러다임 시기	역할	내용
케이스 월 패러다임	케이스 워커	개인이 사회에 적응하기 위해서 개인의 성격이나 태도의 변화에 초점을 두고 개인과 상담
급진 소셜웍 패러다임	교육자 조직자	-사회의 구조적인 불균형을 변화시키는데 초점을 맞추어, 의식화 -사회활동에 클라이언트의 진정한 참여를 위해 노동조합, 정당, 클라이언트 모임과 같은 정치적인 동맹을 만드는 시도
사례관리 패러다임	사례관리자	-개개인들의 욕구를 충족시키기 위한 프로그램 계획을 세우고, 프로그램을 전달 -자원이 충분하지 않은 상태에서 효율적으로 자원을 분배하는 역할, 서비스 공급의 예산을 관리하는 책임이 부가

3. 바우처 제도 하에서의 사회복지사의 역할

사회복지사의 역할은 해당 시대의 정치적 사회적 가치에 따라 달라진다고 하는 입장에서 새로운 복지개혁이 사회복지실천가의 역할과 정체성에 어떤 영향, 어떤 결과를 가져왔는지에 대한 연구가 진행되고 있다(Abramowitz, 2005; Lens, 2001; Bischoff and Reisch, 2000; 김인숙, 2010; 임정현, 2012).

특히, 김인숙(2010)은 바우처에 대해 “바우처 실천은 비록 전체 사회복지실천에서 차지하는 비중은 작지만, 실천의 지형을 바우처와 바우처 아닌 것의 이원적 구조로 구분할 만큼 기존의 실천과 뚜렷이 구별된다.”고 평가했는데(김인숙, 2010: 50), 바우처 실천에서 사회복지사의 역할이 ‘서비스 이용자와 서비스 제공자 사이에서 매칭하고 관리하는 것’ 즉 ‘중개자’와 ‘관리자’의 역할 중대라고 설명한다. 여기서 두 개의 역할은 단순한 병렬적 ‘합’으로 보기보다는 관리역할이 중개역할을 축으로 재구성되는 것으로 보는 것이 더 적절하다. 사회복지사는 기관의 생존이 이용자의 손에 달린 ‘돈이 걸린 중개’는 사회복지사들의 자율적 중개를 방해하고 단순화되고 틀에 갇힌 중개에 집중하도록 하며, 사회복지사는 종전의 서비스 이용자에 대한 인력관리와 서비스 과정 관리에 추가적으로 서비스 제공자들과의 계약관리, 결제관리, 급여관리가 사회복지사의 또 다른 관리 영역으로 들어왔다(김인숙, 2010: 43~44)¹⁸⁾. 또한, 서비스 이용

18) 김인숙(2010)의 연구는 바우처 사업의 성격에 따라 사회복지사의 역할에 차이가 있을 것이라고 생각하여, 당시 시행 중인 대표적 바우처 사업인 장애아동치료, 장애인 활동보조, 노인돌보미, 가사간병과 지역혁신사업을 시행하는 기관들의 사회복지사를 선정하였다. 현재 보건복지부에서 시행 중인 바우처 사업은 위 사업에 발달재활서비스, 언어발달지원사업이 추가되었는데, 위 사업들에서 사회복지사는 직접 서비스를 제공하지 않고, 서비스 제공자들을 중개하는 역할이 가장 주된 역할이다. 장애아동치료사업, 발달재활서비스, 언어발달지원서비스에서는 이용자와 치료사를 중개하고, 장애활동보조서비스에서는 이용자와 활동보조인을 중개하며, 노인돌보미사업에서는 이용자와 요양사를 중개한다. 그러므로, 김인숙(2010)의 연구결과는 현재 한국에서 바우처 서비스를 제공하는 사회복지사의 역할을 설명한다고 할 수 있다.

자의 제공기관 선택에 의해서 서비스가 제공되면서, 사회복지사는 이전의 서비스 제공자로서의 의식보다는 서비스를 구매하는 고객에 대한 판매자로서의 의식을 갖게 되는데, 이는 서비스 이용자와 사회복지사의 관계가 시장적 관계로 진입하는 양상으로 볼 수 있다.

[표2-6] 바우처 제도 하에서 사회복지사의 역할과 내용

제도	역할	내용
바우처 제도	중개자	- 서비스 이용자와 서비스 제공자 사이를 매칭하고 관리 - 수익과 관련된 중개이기 때문에, 단순하고 틀에 갇힌 중개에 집중
	관리자	- 기존의 서비스 인력 관리에 계약관리, 결제 관리, 급여 관리가 추가됨 - 기존의 서비스의 과정 관리
	판매자	- 서비스를 구매자의 욕구에 맞추어 행동하는 고객에 대한 판매자

바우처는 어떤 상품을 구매할 수 있는 증서로, 정부가 정책대상자에게 특정한 재화 또는 서비스를 구매할 수 있는 구매권한을 쿠폰이나 카드 형태로 부여하고, 정책대상자가 해당 재화 또는 서비스를 구매한 후 공급자에게 제공 대가를 지불하는데(정광호, 2008: 8~9), 실제로 이용자의 선택에 의해서 서비스를 구매하는 상황, 즉 제공기관 입장에서는 서비스를 판매하는 상황으로 가시화된다. 이 과정에서 사회서비스는 사회서비스에서 사회서비스 상품¹⁹⁾으로 전환되며, 사회복지사는 사회서비스 제공자에서

19) 서비스란 소유권 없이 편익을 제공하는 것이다. 고객은 일시적으로 무엇인가를 사용할 권리를 갖고, 노동력을 고용하고, 사람의 전문성을 이용하고, 시설이나 네트워크에 접근하고, 그에 대해 돈을 지불한다. 사회서비스는 노동력 혹은 전문성을 임대하는 것으로 볼 수 있는데, 고객은 자신이 할 수 없거나 하기를 원하지 않을 때, 특정의 직무를 수행하기 위하여 다른 사람을 고용할 때를 의미한다(love-lock et al, 2011: 12~13). 장애활동보조서비스의 경우, 장애인은 자신이 스스로 할 수 없거나, 도움이 필요한 자신의 신변관리, 가사관리 등을 위해 활동보조인의 노동력을 잠시 사용할 권리를 갖는 것이다. 공급측 보조금으로 사회서비스를 제공할 경우, 서비스는 상품의 의미를 가지지는 않는다. 교환이나 판매를 목적으로 제공되지 않고, 사용을 목적으로만 제공되지 되기 때문이다. 하지만, 수요측 보조금으로 사회서비스를 제공할 경우, 서비스는 사용 목적뿐만 아니라, 교환을 목적으로 제공되며 상품으로의 성격을 가지게 된다.

사회서비스 판매자로 전환된다²⁰⁾.

이러한 김인숙(2010)의 연구결과는 복지서비스에 바우처를 도입함으로써 사회복지전문직이 주로 관리업무의 증가, 사회복지전문직의 자율성 축소, 전문가와 클라이언트간의 시장적 관계로 변화하는 양상을 보인다는 기존의 연구결과들과 일관된 결과를 보여준다(Abramowitz, 2005; Lens, 2001; Bischoff and Reisch, 2000).

김인숙(2010)의 연구가 바우처 제도에 주목해서 사회복지사의 역할을 파악했는데, 바우처 제도의 도입 이후, 변화된 사회복지사의 역할을 규명하고, 앞으로 사회복지실천의 변화와 변화 의의를 밝혔다는 점에서 큰 의의를 갖는다. 그러나, 김인숙(2010)은 사회복지사의 역할을 바우처 제도를 도입한 실익인 ‘선택과 경쟁’ 기제를 통한 생산효율성과 관련시켜서 설명하지는 않고 있어, 변화된 사회복지의 역할이 서비스의 질에 어떻게 영향을 미치고 있는지 설명하기 어렵다. 또한, 바우처의 작동기제인 ‘선택’과 ‘경쟁’의 도입이 서비스의 질 향상과 이용자 만족도에 어떻게 영향을 미치는지 사회복지사의 역할 경험과 관련해 설명하기는 어렵다.

이 연구는 김인숙(2010)의 연구에서 발견한 사회복지사의 역할 중 ‘판매자’의 역할 경험을 보다 상세하게 규명하고자 한다. ‘판매자’의 역할은 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제와 직접적으로 관련되어 있는데, 제공기관간의 경쟁 상황에서 이용자가 서비스를 선택한다는 것은 이용자가 해당 서비스를 구매하는 것으로 가시화되는데, 이것은 제공기관의 입장에서는 서비스를 판매하는 것이다. 그리고 다른 제공기관과 경쟁하는 상황에서 해당 제공기관의 서비스를 판매하는 과정에서 생산효율성이 달성되는 것

20) 이 과정에서 사회복지사는 자신의 역할을 “일종의 영업”으로 묘사하기도 한다. 이용자 확보실적이 사회복지사의 업무 성과이자 능력의 잣대가 되었고, 기관의 상사나 기관장들은 매월 이용자 수, 이탈한 이용자, 이탈 사유 등을 주의 깊게 확인하고 점검한다(임정현, 2012: 95~100). 사회복지전문직은 마치 “고객”을 지향하는 하나의 산업처럼 보이기도 한다(김인숙, 2010: 54).

이다. 사회복지사는 다른 역할보다 ‘판매자’로 역할하면서, 이용자의 반응에 민감하게 대처하며 보다 저렴한 비용으로 더 나은 서비스를 제공하고자 노력하게 된다.

이 연구는 바우처 제도의 직접적 행위자인 사회복지사가 실제 정책을 실행하면서 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 판매자로서의 어떤 역할을 경험하고 있는지에 관한 연구로, 실제 바우처의 작동 기제가 최하위 실행기관인 사회복지사 수준에서 어떻게 실행되고 있는지 이해할 수 있으며, ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서 사회복지사의 역할 수행 경험을 이론화할 수 있으며, 서비스의 질 향상이 사회복지사의 역할과 어떻게 관련되어 있는지 이해할 수 있다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 연구 접근

1. 질적 연구

본 연구는 질적 연구 방법론을 적용하여 바우처 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험과 관련된 현상들을 심층적으로 이해하는 시도를 한다. 바우처 기제가 실제 현장에서 사회복지사에게 어떻게 작동하고, 사회복지사는 어떻게 경험하는지, 그리고 바우처 기제 하에서 이용자의 선택을 받기 위한 사회복지사의 역할 수행 경험을 파악하고자 한다. 이는 바우처 기제에 대한 보다 폭넓은 이해를 가능하게 할 수 있다. 바우처 기제가 사회복지실천현장에 야기하는 상호 모순되는 측면이 있다. 바우처의 기제인 선택과 경쟁이 잘 작동될수록 서비스의 질이 향상된다는 연구(Belfield and Levin, 2002; 김인, 2010)가 있는 반면, 이용자는 바우처 제공 서비스의 경우, 사회복지사와의 직접 대면기회는 더 줄어들며 사회복지사는 비개별화된 서비스를 제공하며, 이용자를 수익창출의 객체로 대상화한다고 느끼고, 사회복지사는 자신의 전문성의 발휘가 보다 축소되었다고 보는 연구도 있다(임정현, 2012). 일반적으로 서비스의 질은 자원을 증가하는 부분에서도 사회복지사의 전문적인 역할 수행이 중요하리라 생각되지만, 연구 결과는 상호 모순되는 측면이 있다. 이를 위해서 바우처 기제 하에서 사회복지사의 역할 수행 경험을 심층적으로 이해하는 것이 전제되어야 한다고 본다. 바우처 제공 이후 사회복지사의 서비스에 대한 평가가 상반되는 현실 속에서 계량화된 수치를 가지고 현상의 일면만을 더

들어 살피는 것 보다는, 질적 자료를 수집하여 사회복지사의 경험을 분석하는 질적 연구방법론이 적절할 수 있다고 생각한다.

2. 근거이론 방법과 패러다임 모형

본 연구에서는 근거이론적 방법을 적용하였는데, 근거이론은 질적 연구방법의 한 가지이다. 질적 연구방법은 여러 요인들간의 인과관계를 밝히고 가설을 검증하는 양적, 실증적 연구방법과는 다르게 자연스러운 환경 속에서 보여 지는 상호작용과 그 이면의 복잡하고 미묘한 의미, 그리고 문화의 특성을 발견하고 이해하는 데에 유용하다(유태균, 2001; 조원혁, 2012: 23에서 재인용).

본 연구는 근거이론을 적용하여 바우처 제도 하에서 사회복지사의 역할 수행 경험과 관련된 현상을 설명하는 것이다. 다른 질적 연구방법들이 관계를 발견하는 것을 의도적으로 도모하지 않고 사례를 두텁게 기술하는 것(thick description)을 목적으로 하는 반면, 근거 이론은 어떤 현상에 대해 귀납적으로 이끌어낸 하나의 근거 이론을 (theory building)발전시키는 연구방법이다(Strauss & Corbin, 1990; 32). 근거이론은 기존 이론의 수정이나 새로운 이론의 형성을 목적으로 현상을 개념화하고, 역동적으로 전개되는 사건의 본질을 깨닫기 위해서 구조와 과정을 둘다 찾는 연구방법론인 것이다(Strauss & Corbin, 1996; 114~115).

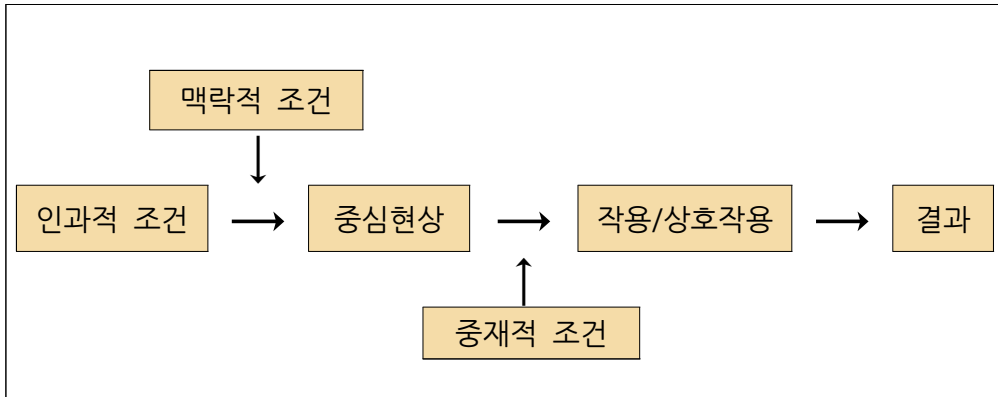
소비자의 선택과 사업가 정신을 강조하는 전략은 경제적 경쟁을 강화하는 방향으로 복지지향을 변화하게 만들고, 이런 상황 속에서 사회복지전문직의 역할과 정체성이 변화한다는 지적(Penna et al, 2000; 김인숙, 2010: 35에서 재인용)들이 있으나, 경쟁과 선택이라는 시장기제를 포함하고 있는 바우처 제도 안에서 사회복지사의 행동 유형에 대한 개념화와 그 과정과 양상에 대한 선행연구는 아직 부족하다. 이 연구는 바우처 제도의 도입 이후 조직 내에서 사회복지사들의 역할 경험을 파악하고, 이러한 역할 행동 경험과 바우처 작동 기제의 관계를 밝히는 것이고, 결과적으로

바우처 기제가 사회복지사의 어떠한 역할 수행을 통해서 실제로 어떤 방식으로 작동되는가를 구체적으로 밝히는 것을 목적으로 하는데, 이는 근거이론적 접근이라는 방법론과 정합성이 크다고 할 수 있다.

근거이론을 적용한 연구에서 빈번하게 사용된 것으로서 “패러다임 모형”이라는 체계적인 틀이 있는데, 이것은 Strauss와 Corbin(1990:116~127)이 범주들 사이에 서로 관계를 만들면서, 통합적이고 체계적인 가이드를 제시한 것이다. 패러다임 모형은 중심현상(Phenomenon), 인과적 조건(Causal condition), 맥락적 조건(Context), 중재적 조건(intervening condition), 작용/상호작용(action/interaction), 그리고 결과(Consequence) 등으로 구성되어 있는데, 질적 연구과정을 공식화하고 엄밀하게 따를 수 있는 체계라는 점에서 많이 쓰이고 있다.

패러다임 모형에 따라 범주들을 연결시키면서 자료를 조직적으로 생각하고 복잡한 방식으로 연관지을 수 있다. 중심현상은 작용/상호작용에 의해 다루어지고 조절되는 중심적인 생각이나 사건들이다. 인과적 조건은 중심 현상의 발생이나 발전을 이끄는 사건에 적용된다. 맥락적 조건은 어떤 현상에 속하는 일련의 속성들의 구체적인 세트를 나타낸다. 작용/상호작용은 특정하게 인지된 상황들 아래서 현상을 다루고 조절하고 실행하고 거기에 대처하도록 고안된 전략들을 의미한다. 중재적 조건은 어떤 현상에 속하는 작용/상호작용적 전략에 필요한 구조상의 조건으로 중심현상 안에서 취해지는 전략을 촉진시키거나 강요하는 조건이다. 결과는 작용/상호작용의 결과물이다(Strauss & Corbin, 1990; 117~127).

[그림 1] Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형



출처: 조원혁(2011; 48)에서 인용

본 연구는 근거이론을 통해서 선택과 경쟁(바우처) 기제의 도입으로 사회복지사들이 이 현상을 경험하는 방법을 이해하고 그 현상을 확인하는데 초점을 두게 된다. 연구자는 바우처 제도도입 이후 중심 현상을 확인하고, 현상에 영향을 미치는 조건을 탐색하며, 중심현상과의 상호작용으로 사회복지사의 경험을 구체화하고, 이 현상의 결과를 묘사한다.

제 2 절 연구참여자의 선정

8대 바우처 사업 중 활동보조서비스를 제공하는 사회복지사를 대상으로 한다. 앞서 언급한 것처럼 8대 바우처 사업 중 활동보조서비스는 2007년 5월 바우처 사업을 도입한 초기부터 제공했고, 재정규모도 보건복지부가 제공하는 바우처 사업 중에서는 가장 규모가 커서 안정화되어 있는 사업이라 판단되었다. 지역은 수도권으로 제한하는데, 다른 지역에 비해 수도권은 제공기관이 3~6개 기관으로 경쟁이 일어나고 있어나고 있는 곳이 다수였기 때문이다. 수도권 이외의 지역은 경쟁 기관이 1~2개로 경쟁이 일어나지 않는 곳도 존재했다. 이 연구는 ‘선택’과 ‘경쟁’기제 하에서의 사회복지사의 역할이므로, 경쟁이 가시적으로 나타나고 있는 수도권에 한정했다.

질적 연구에서의 표본의 선정은 이론적 표본 추출(theoretical sampling)을 통해서 하는데, 이론적 필수조건에 따라 연구에 가장 좋은 정보를 제공해 줄 수 있는 참여자를 알아내어 선택하는 것인데, 참여자를 선정할 때 연구하고자 하는 개념을 잘 보여주는 적합한 대상자를 인위적으로 표집하는 “이론적 표본추출”을 사용한다. 이를 위해서, 객관적 경쟁이 존재하는 지역에서 사회복지서비스를 제공하는 사회복지사를 대상으로 하며, 서울의 각 구별로 제공기관 수와 이용자 수를 정리한 뒤, 경쟁의 정도에 따라서 그룹으로 유형화하고, 해당 그룹의 사례가 모두 표집 되도록 하였다. 경쟁 기관의 수를 기준으로 3개 기관이 경쟁하는 유형, 5개 기관이 경쟁하는 유형, 7개 이상 기관이 경쟁하는 유형으로 나누었고, 또한, 이용자수를 기준으로 한 개의 기관이 해당 구의 이용자의 2/3 정도에 서비스를 제공하고 있는 유형, 두 개의 기관이 이용자의 2/3 정도에 서비스를 제공하고 있는 유형, 해당 구의 기관이 비교적 고르게 이용자에게

서비스를 제공하고 있는 유형으로 각 유형이 모두 표집되도록 하였다.

[표 3-1] 연구 참여자 선정(24명)

	연구참여자	성 별	나이	경력 (사회복지사/바우처)	근무기관
1	w01	남	30대 초반	5년 10개월/4년 10개월	자립센터
2	w02	여	20대 후반	3년 8개월/2년 2개월	장애인종합복지관
3	w03	남	30대 후반	14년/7년	자립센터
4	w04	여	20대 후반	4년 10개월/1년 3개월	자립센터
5	w05	여	30대 후반	10년/1년 6개월	장애인종합복지관
6	w06	여	30대 초반	5년/5년	자활센터
7	w07	여	20대 후반	3년 8개월/2년 2개월	자립센터
8	w08	남	30대 초반	3년 6개월/1년	장애인종합복지관
9	w09	여	30대 초반	8년/5년	장애인종합복지관
10	w10	여	20대 후반	5년/4개월	자활센터
11	w11	여	20대 후반	2년/2년	장애인종합복지관
12	w12	여	30대 후반	3년 6개월/2년	자활센터
13	w13	여	30대 후반	8년/5년	장애인복지관
14	w14	여	40대 후반	3년/1년 6개월	자활센터
15	w15	남	40대 후반	4년/2년 6개월	장애인종합복지관
16	w16	여	30대 초반	1년 6개월/1년 6개월	자활센터
17	w17	여	50대 초반	7년/5년	자활센터
18	w18	남	40대 후반	15년/5년	장애인종합복지관
19	w19	남	50대 후반	5년/5년	자립센터
20	w20	여	50대 초반	3년 6개월/3년 6개월	자립센터
21	w21	여	50대 초반	13년/1년 8개월	자립센터
22	w22	여	30대 후반	8년/3년	장애인종합복지관
23	w23	여	30대 후반	14년/1년	장애인종합복지관
24	w24	여	40대 초반	8년/5년	사회적 기업

바우처 사업의 지역별 안배도 고려하였다. 또한, 기관유형이나 조직의 특성이 사회복지사의 업무환경과 경험에 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 장애인복지관, 자립생활지원센터, 자활센터, 사회적 기업에서 근무하는 사회복지사를 포괄하였다. 이는 다양한 상황적 맥락 안에서 연구 참여자의 보편적인 경험을 찾고자 하는 의도이다.

위 유형에 해당하는 기관을 임의로 선정해서 공문을 보내어, 해당 기관장에게 연구의 목적을 설명하고, 해당 기관 사회복지사의 연구 참여를 제안하였다.

활동보조서비스를 담당하는 사회복지사 24명과 인터뷰 하였다. 몇 명을 인터뷰하는 것이 적절한가에 대해서 더 이상 새로운 발견이 나오지 않는 포화지점이라고 할 수 있는데, 자료를 수집하고 분석해 가면서, 모든 범주가 포화될 때까지 진행한 결과 사회복지사 24명과 인터뷰를 진행하였다.

제 3 절 자료수집방법

질적연구의 자료수집방법에는 관찰, 면접, 문서나 기록에 대한 고찰 등 3가지 방법이 있다. 본 연구에서는 활동보조서비스를 시행하고 있는 기관의 사회복지사를 심층면접하고, 이를 분석자료로 사용하였다.

미리 공문을 보내 기관장과 사회복지사에게 연구의 목적을 설명하고, 면접 참여를 부탁하였다. 면접의 내용이 익명으로 처리되며, 비밀 보장에 대해서 미리 설명하였다. 설문지도 공문을 보낼 때, 함께 첨부하여 연구의 목적을 이해하는데 도움이 되도록 하였다.

면접 시 질문 내용은 초기에는 포괄적인 질문으로 시작하여 자율적으로 구술케하는 방법을 택하였다. 예비면접 과정에서, 사회적으로 바람직하게 대답하려는 경향이 나타났다. 따라서 면접 질문에 정형적인 대답보다는 개인적인 경험을 다양하게 진술할 수 있도록 포괄적으로 묻되, 신뢰관계가 형성되었다고 보는 후기에는 추가적으로 특정한 것을 묻는 질문을 하는 식으로 진행하였다. 면담의 시작은 연구와 관련해서 가장 포괄적인 질문이라고 할 수 있는 “바우처 방식으로 서비스가 진행되면서 어떤 점이 가장 특징적이지요?”로 시작하였다.

사회복지사들이 바우처 업무를 수행하면서, ‘선택’과 ‘경쟁’과 관련된 사회복지사의 역할 수행에 대해 구체적인 경험과 사례에 대한 면접자료를 수집하였다. 그러나, 면접 할 때, 핵심기제를 먼저 제시하지 않고, 먼저 바우처에 대한 반구조화된 질문으로 사회복지사가 핵심기제라고 생각하고, 역할하고 있는 것에 대해서 먼저 면접하였다.

그 외 면접 항목으로는 ①경쟁 기제와 관련한 사회복지사의 인식, ②경쟁 기제와 관련한 사회복지사의 역할 수행 경험, ③이용자 선택 기제와 관련한 사회복지사의 인식, ④이용자 선택 기제와 관련해 사회복지사

의 역할 수행 경험, ⑤사회복지사의 역할 수행과 효율성, 서비스의 질 향상과의 관련성이었다. 서비스의 질과 관련된 사항은 바우처의 작동 기제의 성과로 제시되는 측면이기 때문에, 사회복지사의 역할 수행과의 관련성을 파악하고자 하였다. 면담시간은 대개 90분으로 예상하며, 면담 내용은 모두 참여자의 동의하에 녹음하였다.

이론적 민감성은 연구자의 개인적 자질을 말하며, 자료의 의미를 지각하고, 이론에 입각하여 자료에서 속성을 이끌어 내고, 속성에 따라 범주화해서 이해할 수 있는 능력, 추상적으로 생각을 움직일 수 있는 능력을 말한다(Strauss & Corbin, 1998; 71~77). 이러한 이론적 민감성을 높이기 위해서 연구자료에 대해 회의적인 태도로 계속 질문하고, 자료의 단어나 구, 문장을 분석하며, 나온 결과들을 지속적으로 비교하였다.

제 4 절 자료분석 방법

본 연구에서 자료 분석방법으로 Strauss & Corbin(1998)이 제시한 개방코딩, 축코딩, 선택코딩에 따라 분석하며, 자료수집과 동시에 수행한다. 이론적 민감성을 갖고 자료 속에서 중요한 것을 포착하며, 의미를 부여하고 끊임없는 질문과 지속적 비교하기를 통해 자료를 분석하였다.

1. 개방 코딩

개방코딩(Open Coding)은 근거자료를 통해 개념(concept)을 발견하고 명명하고 유사하거나 의미상 관련 있다고 판단되는 사건, 작용/상호작용을 하위범주로 묶은 후 범주(category)화하는 과정이다(Strauss & Corbin, 1998). 이때 발견한 범주에 대해 속성(properties)과 차원(dimensions)에 따라 분류를 한다. 속성은 하나의 범주에 속하는 특성이나 특질을 의미하며, 차원이란 연속성을 갖는 속성들의 변화범위를 의미한다. 이 단계는 이론을 구축하는 첫 단계로 현상에 개념을 명명하는 개념화단계이다. 본 연구에서 연구자는 면담한 내용을 한 줄씩 분석해 나가는 줄단위 분석 방법을 사용하면서 의미가 있다고 생각되는 진술에 밑줄을 그으면서 개념을 명명하고 머릿속에 떠오르는 모든 의미를 메모한다. 개념의 명명은 가능한 참여자가 진술한 그대로의 단어(in vivo code)를 인용하거나 연구자의 추상적 해석을 통해 명명한다.

2. 축 코딩

축코딩(Axial Coding)은 한 범주의 축을 중심으로 범주를 속성과 차원의 수준에서 하위범주와 연결시키고 범주의 관련성을 패러다임 모형으로 파악하는 과정이다(Strauss & Corbin, 1998). 축을 중심으로 범주의 속성과 차원의 수준을 고려하여 각 범주들을 연결시켜 패러다임을 구성하고, 현상의 구조와 과정을 발견한다. 개방코딩 단계에서 발견된 범주들 가지고 중심현상을 중심으로 인과적 조건, 중재적 조건, 작용/상호작용 조건, 결과의 관계로 구조를 만들어야 한다(홍현미라 외, 2008: 53).

인과적 조건은 중심현상에 영향을 미치는 사건이나 일을 말한다. 중심현상은 작용/상호작용에 의해서 대응되거나 다루어지는 중심적인 생각이나 사건 등의 경험을 말한다. 중재적 조건은 작용/상호작용을 통해 반응해야 하는 상황이나 문제들을 만들어 내는 특수한 조건의 집합인데, 중재적 조건은 특정한 작용/상호작용을 취할 수밖에 없도록 하는 일련의 조건들인 것이다. 맥락적 조건은 작용/상호작용의 전략에 내재된 구조적 조건 중의 하나로서 하나의 특정 상황에서 취한 작용/상호작용 전략을 촉진시키거나 제한하는 것이다. 작용/상호작용은 중심현상에 대처하거나 다루기 위해 취해지는 의도적인 행위나 반응이다. 결과는 작용/상호작용의 결과물이다(Strauss & Corbin, 1990).

본 연구에서 연구자는 하위범주와 범주에 가설적으로 관련시키고, 실제 자료와 상반되는 가설들을 검증하고, 속성과 차원화의 위치 측면에서 범주와 하위범주를 심화시키고, 차원화의 단계에서 범주들을 연결하는 네 가지 단계를 통해 축코딩을 진행한다.

3. 선택 코딩

선택코딩(Selective Coding)은 핵심범주(core category)를 중심으로 다른 모든 범주를 통합시키고 이론으로 정교화하는 과정으로 연구자와 자료간의 상호작용을 통해 이루어지는 지속적인 과정이다.(Strauss & Corbin, 1998). 핵심범주의 기준들은 중심적이며, 자료에 자주 나타나며, 논리적이고 일관성 있는 연결이 되어야 하며, 핵심범주에서 명명되는 개념들이 이론으로 발전시킬 수 있도록 추상적이어야 하며, 개념이 다양한 현상과 변화를 포괄할 수 있어야 한다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서는 모든 범주들 간의 관계를 통합적으로 설명할 수 있는 포괄적인 중심 현상을 핵심범주로 명명하고 이를 다른 범주에 체계적으로 연관시키고 관련성을 발견하고 개발하여 서술적 문장으로 범주를 기술하는, 이야기 윤곽(story line)을 전개하였다.

제 5절 연구과정의 평가

본 연구에서는 질적 연구과정에 관한 평가로서 Guba와 Lincoln(1981; 김진숙, 2003: 32에서 재인용)이 제시한 4가지 기준에 따라 연구과정의 객관성 확보를 위한 노력을 제시하고자 한다. Guba와 Lincoln(1981)은 질적연구 평가기준에 대해서 사실성(truth value, 내적 타당도), 적합성(applicability, 외적 타당도), 일관성(consistency, 신뢰도), 중립성(neutrality, 객관성) 등의 용어를 제안하였다.

사실성(truth value)이란 양적 연구에 있어 내적 타당도에 해당하는 개념으로 연구의 발견이 얼마나 실재를 정확하게 측정하는가 하는 것이다. 연구의 결과가 참여자들의 생각과 실재를 반영하는 ‘믿을 만하다’는 것을 의미한다. 본 연구자는 실제로 바우처를 제공하는 사회복지사들을 대상으로 자료를 수집하였고, 분석과정에서도 연구참여자들의 경험을 잘 반영할 수 있도록 최대한 그들이 사용한 용어를 사용하고, 추상화 과정에서도 그러한 내용을 모두 포함할 수 있도록 주의를 기울일 것이다. 연구 결과가 나타나면서 연구참여자 1인과 연구에 참여하지 않은 동일 경험자 1인에게 연구결과를 보여주고 개념을 확인하고, 그들의 경험과 유사한 결과가 나타나는지를 검토하였다.

적합성(applicability)이란 양적 연구의 외적 타당도와 유사한 개념으로 연구결과가 일반화될 수 있는가를 검토하는 것이다. 양적연구에서는 통계적 의미의 표본추출로 대표되는 개념이지만, 질적연구에서는 자료 자체가 적합한 지를 의미한다. 본 연구에서는 다양한 범주를 도출하기 위하여 근무지, 바우처 서비스 제공 경력, 근무 기관 등에 있어서 연구참여자의 특성을 다양하게 포함하여 자료를 수집하고, 이러한 자료들은 연구참여자들이 자신의 경험을 그대로 표현한 것이고, 그 자료로부터 연구결과

를 도출하였기 때문에 적합성의 기준을 충족할 수 있다.

일관성(consistency)란 양적연구에서 신뢰도를 의미하는 것으로 연구 결과가 반복되는 정도를 말한다. 이는 다른 연구자도 연구자의 자료, 시각, 상황에 따라 전혀 모순되지 않는 비슷한 결론에 도달할 수 있을 때에 일관성이 높다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 분석과정의 각 단계에서 나타난 결과를 해당분야로 박사학위를 소지한 1인과 분석결과를 검토하였다. 또한 연구참여자 1인과 연구결과를 검토하여 수정하였다.

중립성(neutrality)이란 연구과정과 결과에서 편견이 배제되어야 함을 의미한다. 양적 연구에서는 신뢰도와 타당도가 높을 때에 이 기준이 충족된다. 질적 연구에서는 중립성이 확보되기 위해서는 앞의 사실성, 적합성, 일관성이 확립되어야 한다고 하였다. 본 연구의 자료수집 과정에서 최대한 편견을 배제하기 위해서 연구주제와 밀접한 관련이 없어 보이는 참여자들의 경험까지도 포괄적으로 경청하였다.

제 4 장 분석 결과

제 1 절 개방코딩

이용자의 선택을 받기 위해서 기관들이 서로 경쟁하는 상황에서 사회복지사의 역할 경험은 무엇이고, 그것은 결과는 무엇인가? 이 질문에 대한 답은 ‘이용자 선택’과 ‘제공기관 간 경쟁’이라고 하는 개념을 중심 현상으로 하는 본 연구의 분석 결과를 통해 도출된다. 즉, 근거이론적 방법을 통하여 귀납적으로 도출된 본 연구의 분석결과는 선택과 경쟁 기제의 도입 이후, 서비스를 판매하기 위해서 사회복지사는 어떤 역할을 경험하는 지 그리고 그 결과는 무엇인지를 사회복지사의 시각으로 구성된 설명을 제공한다.

아래의 개념은 근거이론적 방법으로 연구를 수행하면서 도출된 것이다. 즉, 면접 자료를 가지고 개방코딩을 먼저 실행하였다. 이 과정에서 바우처 관련해 질적 연구를 수행한 연구자 1명과 장애복지와 관련해 질적 연구를 수행한 연구자 1명의 검증을 받았다. 결과로 35개의 개념과 15개의 범주가 도출되었다. 도출된 개념과 범주를 가지고, 이후 축 코딩과 선택 코딩 작업을 차례로 거쳤다.

면접 자료에서 도출한 개념과 범주는 다음의 [표 4-1]에서 제시하고 있다.

[표4-1] 면접 자료에서 도출한 개념과 범주

정의	개념	범주
장애인은 활동보조서비스를 통해 받고 싶은 서비스, 서비스를 받고 싶은 시간대에 대해 알고 있음	이용자의 욕구가 명확함	이용자의 선택 경험
이용자는 본인이 원하는 서비스 제공 기관과 활동보조인을 선택함	이용자의 의지에 따른 서비스 제공기관 선택	
이용자는 본인의 의지로 제공기관과 활동보조인을 변경할 수 있고, 실제 변경함	이용자의 의지에 따른 제공기관 및 활동보조인 교체	
제공기관들끼리 서로를 경쟁자로 인식함	기관들끼리 서로 경쟁자로 인식	제공기관 간 경쟁
활동보조서비스와 관련해서는 지역 내 다른 기관들과 적극적인 협조가 이루어지지 않음.	활동보조서비스와 관련한 부분에서 협조 부족	
제공기관들이 지역 외 동종기관과는 바우처 서비스에 대해서 협력 관계를 유지함	동종기관끼리 협력함	
공급자 보조금 방식의 서비스 제공은 형식적으로 서비스를 전달하거나, 이용인 보다는 정부기관의 선호에 보다 빠르게 반응함.	공급자 보조금 방식의 비효율성 공감	공공서비스 제공 패러다임의 변화
이용자가 해당 서비스와 내용, 보조인을 선택하는 것을 존중	서비스 이용자의 선택권 존중	
선택과 경쟁 기제를 도입함	시장기제의 도입	
적절한 서비스 제공인력이 부족하다면, 제공기관의 수가 많더라도 경쟁 관계가 형성되지 않을 수 있음.	인력부재로 제공 기관 간 경쟁관계 미형성	서비스 제공 인력과 제공 기관의 충분성 여부
이용자에게 적합한 활동보조인의 부재 시 이용자가 활동보조인을 선택하는 것이 아니라, 활동보조인이 본인이 선호하는 이용자를 선택할 수 있음.	인력부재로 활동보조인이 이용자를 선택함	
경쟁기관이 많고, 장애인 수가 많은 곳에서 경쟁이 잘 나타남	제공기관의 수가 많은 곳에서 경쟁이 잘 나타남	
활동보조인은 이용인의 능력이 퇴화되지 않는 수준에서 보조 서비스가 이루어 지어 함	활동보조인이 직접 제공하는 서비스(핵심서비스)를 보다 전문적인 수준에서 제공하려고 노력	활동보조인이 직접 제공하는 서비스를 보다 전문적인 수준에서 제공하려고 노력
활동보조인과 이용자를 연결하는데 심사숙고함	매칭을 하는데 심사숙고	활동보조서비스의 안정된 제공을 위해 노력
사회복지사는 활동보조인이 기본적인 업무 능력을 배양하도록 교육함	활동보조인에 대한 기본적인 업무 교육	
사회복지사는 활동보조인인 업무수행 과정에서 일어난 일들을 경청하고, 공감하며, 활동보조인을 지지함.	활동보조인의 이야기를 경청	
단순한 친절을 넘어서, 이용자에게 비위를 맞추는 수준의 친절을 의미함	이용자의 비위를 맞추는 친절	이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기

서비스 제공기관이 이용자에게 명절 선물을 주는 것	명절 선물의 지급	활동보조서비스와
서비스 제공기관이 이용자에게 나들이나 문화체험 등 활동보조서비스의 제공과 직접적인 관계없는 재화나 서비스를 제공함	나들이, 문화체험을 제공	무관한 추가적인 재화나 서비스의 제공
사회복지사가 이용인의 지침에 어긋난 행동(예를 들어, 지나친 가사업무를 부과하는 것)을 용인하는 것을 의미함	지나친 가사업무 부과하는 상태를 수용함	핵심적인 서비스의 변질을 수용하기
장애 유형별로 상세한 활동보조서비스 업무 매뉴얼이 없음	활동보조서비스에 대한 매뉴얼 부재	활동보조인 서비스의 질평가가 어려움
활동보조인이 제공하는 서비스는 주로 이용인의 집이라는 폐쇄된 공간에서 제공되기 때문에, 외부에서 서비스의 내용이나 서비스의 진행 과정을 관찰하기 어려움	활동보조서비스의 비가시성	
활동보조인이 제공하는 서비스의 질을 기관 수준의 문제라기 보다는 개인의 역량차의 문제로 정의함.	서비스의 질을 활동보조인 개인차 수준의 문제로 정의함	
활동보조인 양성과정은 교육과정을 잘 이수하고 있는 제 평가가 이루어지지 않고, 단지 교육 내용의 이수만으로 활동보조인 자격을 취득하게 됨. 교육내용은 이론 중심의 단기교육과정이기 때문에, 활동보조인은 교육을 통해 장애인과 활동보조제도에 대한 기본적인 이해 정도를 한 상태임.	비체계적인 활동보조인 양성 제도	저숙련 노동자로 양성된 활동보조인
이수 교육만으로 활동보조인은 장애유형 별로 어떤 서비스가 필요한지 구체적으로 알지 못하며, 이용인과 어떻게 소통해야 하는 지 구체적으로 알지 못함.	활동보조인이 경험하는 이론과 실천의 간극	
정부의 지원(임대료, 인건비 등)을 받지 않는 기관은 수가로 경쟁이 불가능함	정부지원을 받지 않는 기관은 수가경쟁이 불가능함	기관 보유 자원의 정도
정부지원을 받는 기관은 수가경쟁이 가능함. 타기관에 비해서, 활동보조인에게 지급하는 수가를 높여서, 활동보조인 확보에 용이함.	정부지원을 받는 기관은 수가경쟁이 가능함	
사회복지사가 서비스 중개행위를 수익사업이 아닌, 서비스의 본래목적에 따라 잘 수행하겠다는 의지로 활동보조 업무를 수행함	서비스 제공을 서비스의 본래목적에 따라 수행해야 한다는 마인드	사업목적으로 영리성 배제
사회복지사가 신속하게 이용인과 활동보조인을 매칭함	활동보조인과 이용자의 신속한 매칭	이용자의 욕구를 기민하게 서비스에 반영하려고 노력함
사회복지사가 서비스를 제공하는 과정에서 친절하게 이용인을 대함	이용자에게 친절한 태도를 보임	
사회복지사가 활동보조인과 이용인을 중개할 때, 서로의 성향에 따라 심사숙고하여 중개함	심사숙고하여 이용자와 활동보조인을 매칭함	
서비스 제공기관이 이용인에게 서비스를 이용받는다는 이유로, 추가적인 서비스를 제공함	추가적인 서비스의 제공	
서비스 제공기관이 서비스를 제공하면서 장애인의 욕구를 반영함	장애인의 욕구를 반영한 서비스 제공	서비스 질의 한계
활동보조인의 급여가 낮은 상태에서 적절한 인력을 구하는데 한계가 있음	저임금인 상황에서 인력구인의 한계	

<p>사회복지사가 서비스를 부적절하게 이용하는 이용자에게 직접적으로 개입하기 보다는 일정수의 활동보조인을 연결하며 몇 차례 기회를 준 뒤, 시정되지 않으면, 활동보조인 연결을 중단하고 회피함. 또는 노동강도가 높은 중증장애를 가진 이용자의 경우, 활동보조인의 선택을 회피하여, 서비스 제공기관을 찾는 데 어려움을 경험함.</p>	<p>크림 스킴밍(cream skimming) 현상이 나타남</p>	
---	---	--

제 2 절 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁: 중심 현상

1. 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁: 중심 현상

개방코딩을 통해 도출된 개념과 범주들을 토대로 다시 면접 자료와 수집된 질적 자료를 분석한 결과, ‘이용자의 선택’과 ‘제공기관 간 경쟁’ 경험이 본 연구의 중심 현상으로 도출되었다. 사회복지사들은 활동보조서비스를 제공하면서, 이용자가 제공기관을 선택하고, 활동보조인과 제공기관을 이용자의 임의로 교체하고 있음을 경험하고 있었다. 그리고 서비스 제공기관의 수가 확대되고, 서로 이용자를 확보하기 위해서 경쟁하고 있다고 진술하였다.

사회복지사들이 경험하는 이용자의 선택과 제공기관의 경쟁 경험이 구체적으로 어떤 것인지, ‘선택’과 ‘경쟁’이라는 기제를 도입한 원인은 무엇이며, 어떤 요인들이 이러한 현상을 조장하거나 억제하는지에 대한 분석을 제시하면 다음과 같다.

(1) 이용자의 선택

이용자는 제공기관을 선택하고, 활동보조인을 선택할 수 있다. 사회복지사는 이용자가 받기를 원하는 서비스의 내용과 서비스 시간에 대한 욕구가 명확하다고 느끼며, 이용자는 자신이 원하는 기관과 활동보조인을 선택한다. 또한, 활동보조인이 이용자의 마음에 들지 않으면, 언제든지 활동보조인을 교체할 수 있고, 제공기관이 마음에 들지 않으면, 언제든지 제공기관을 교체할 수 있다.

①이용자의 욕구가 명확함

사회복지사는 장애인의 욕구가 명확하게 있다고 인식한다. 특히, 활동보조인에게 서비스를 제공받기를 원하는 시간과 제공받기를 원하는 서비스가 있다.

(활동보조인을) 아무나 보내면 안돼요. 장애인분들도 자기가 원하는 것이 또렷하게 있으세요. 그렇기 때문에 그분들에 맞는 활동보조인을 보내야지, 아무나 보낼 순 없어요(w12).

바우처가 되기 전에는 그야말로 이용자 중심이 아니었다면. 바우처로 되고 나서는 본격적으로 제공기관의 입장은 거의 고려가 안되죠. 이용자 입장만 고려되고있는 상황이죠. (좀 자세하게 말씀해주시면..) 정부가 원했든. 이용자 중심. 선택도 이용자가 하고, 서비스의 시간이나 요일이나 이런 것도 거의 이용자 중심으로. 그게 잘 안 맞을 때도 있지만. 그걸 절충하기가 쉽지가 않은 거죠. 왜.. 제공기관이 복수기 때문에, 다수기 때문에.. 너희 아니어도 얼마든지 서비스 받을 수 있다. 음... 그 장애인의 인권이나 권리의식이 뚜렷 하신 분들은 까탈스럽죠.. (까탈스럽다는게 어떻게 나타나는거죠? 실제로..) 이런 말을 실무자 입장에서 하면 안 되지만.. 제공 인력들의 고려를 잘 안받아주는 거죠.. 본인이 원하는 시간에, 본인이 원하는 요일에, 날짜에 맞춰달라는 거죠(w17)

②이용자의 의지에 따른 서비스 제공기관 선택

이용자는 자신이 원하는 기관을 선택할 수 있고, 활동보조인도 본인이 면접을 보고 선택한다. 이것은 기존에 서비스를 제공했던 경험이 있는 사회복지사는 분명한 차이를 경험한다. 자원봉사형식으로 진행되는 서비스일 때는, 이용자는 해당 기관에서 제공하는 자원봉사자의 서비스를 받아야 했고, 시간이나 보조인, 기관에 대한 선택권이 없었다.

마트를 보면 밀접한 지역에 두 개의 마트가 있으면 그.. 이제 구매자들이 선택을 하잖아요? 조금 더 뭐 자기가, 자기가 만족하고 뭐 이런 곳을 찾아가도록 그런 형식?(w11)

저는 서비스부분이 복지관에서 정해 놓고, 이용자에게 통보하고, 알려주고, 홍보하고, 모집하는 부분이 대부분인데, 이용자한테 어떤 기관이 있다고 정보가 제공이 되더라도, 이용자가 본인이 원하는 기관을 선택할 수 있고, 그런 부분이 차이점이 큰 것 같아요. 물론, 전에도 원하는 서비스를 찾아갈 수 있긴 하지만, 이용자가 선택할 수 있는, 기관도 선택하고, 보조인 부분도 본인이 면접을 보시잖아요. 보조인 면접을 보고 선택할 수 있게, 좀 권리가 커졌다고 할 수 있을 것 같아요. 전에 비슷한 사업을 2007년 전에도 했다고 말씀드렸는데, 그때는 도우미가 그 분이 원치 않아도, 그 가정에 가시는 거예요. 그 가정에 가서 서비스를 해주고, 이용자가 보조인을 선택할 수가 없었어요. 저희가 보내드리는데, 이 서비스는 이용자가 선택을 할 수 있는 부분이고, 그런 부분이죠. 권리 부분이 커진 것 같아요(w13).

③이용자의 의지에 따른 제공기관 및 활동보조인 교체

이용인은 제공기관과 활동보조인을 선택할 뿐만 아니라, 제공기관과 활동보조인이 마음에 들지 않으면, 교체할 수 있다. 이용자가 기관이나 활동보조인을 임의로 교체할 수 있는 상황에 대해 사회복지사는 ‘장애인이 갑’이라는 다소 극단적인 느낌을 가지고 있기도 하였다.

(제공기관이) 일방적으로 갑의 입장에서 하는 것이 아니라, 장애인이 갑이거든요. 장애인이 자르면 (활동보조인이) 그만 두어야 되는 것이기 때문에, 활동보조인이 마음에 안 드는데, 숙이고 들어갈 수 있지만, 장애인이 마음에 안 들면, 계속 할 수는 없어요. 어느 정도는 마음에 안 들어도, 내 조건에 안 맞는 사람을 할 수는 없거든요. 그게 안 맞으면, 관계가 아예 성립이 안 되면, 싫은 사람하고 어떻게 활동보조를 할 수 있겠어요(w08).

보조인이 마음에 들지 않거나, 기관이 마음에 들지 않으면, 자기가 타 기관에 옮겨 가는 거예요. a라는 슈퍼에 있는 라면이 있으나, 거기에는 유통기한도 안 좋고, 라면의 품질이 안 좋으면, 저는 b라는 슈퍼에서 라면을 살 수가 있잖아요. 같은 개념이에요. 이 분이 상품을 선택할 수 있는데, 그 상품이 활동보조 서비스를 할 수 있는 보조인인데, 그 보조인도 능력별로 차이가 있고, 그 기관별로도 그 활동보조인을 가리키는 훈육의 차이가 있어요. 그래서, 그런 것들을 잘 되어 있으면, 잘 되

어 있는 기관으로 이용인은 선택을 하겠죠?(w09)

현재의 이용자분들이 내가 여기서 서비스 받지 않아도 다른 기관으로 갈 수 있다고 생각하세요. 자기네들도 받을 수 있는 기관과 그런 부분들이 넓다라고 생각하시 때문에, 이쪽에서 중단되시면, 다른 기관으로 옮기셔서 서비스를 받으시고, 이렇게 되는 부분들이 있지요(W06).

(2) 제공기관 간 경쟁

사회복지사들은 활동보조서비스를 제공함에 있어 이용자들은 한정되어 있고, 서비스 제공기관은 다수가 있는 상황에서 단지 제공기관들끼리 이용자를 나누는 상태가 아니라, 서로 경쟁해야 하는 상황임을 인식하고 있었다. 경쟁에 대해서 활동보조업무와 관련해서 협력이 이루어지지 않고 있다는 점, 서로 수익금을 가지고 경쟁하는 경쟁자로 인식하고 있었고, 해당 지역구 내의 이종기관과 경쟁관계를 더 느끼고 있었다. 반면에, 해당 지역구를 넘어서는 동종기관과는 협력하고 있었다. 그러나, 해당 제공기관에 매칭할 활동보조인이 없을 경우에는 경쟁기관이라고 인식하면서도 이용인에게 서비스를 제공하는 타 기관을 소개해 주며, 안내해 주었다. 하지만, 타기관을 소개해 주는 행위를 공생이라고 표현하기도 하지만, 타기관에 대한 정보는 이용자가 구청로부터 받는 안내서에 활동보조서비스를 제공하는 모든 기관명과 연락처가 소개되어 있기 때문에, 타기관을 안내는 이미 이용자가 가지고 있는 정보를 다시 확인시켜 차원일 뿐, 적극적인 협력이라고 보기는 어렵다고 생각하고 있었다.

①기관들끼리 서로 경쟁자로 인식

이용자가 자신의 기관을 선택하면, 수익금이 생기며, 그 수익금은 기관의 생존과 직결되어 있기 때문에, 서로 협력이 아닌 경쟁자로 인식하고 있었다. 또한 단순히 경쟁자로 느끼는 부분을 넘어서 타 기관이 자신의 기관을 적대시하고 있다는 느낌을 받기도 하였다.

생각이 아니라, 실제로 경쟁이죠. 수치적으로 봤을 때도 장애인은 한정이 되어 있고, 1급을 받기 위해서는 정말 와상 아니면은 아예 신청 자체를 받지 않고, 받을 수 있는 장애인은 한정이 되어 있고, 그렇게 되어 있는데, 한정된 장애인, 이 구에 거주하는 한정적인 각자 나누어야 되잖아요. 서로 어떻게 보면, 나누는 거고, 경쟁이라면, 경쟁인데(W04).

왜냐면, 저희 복지관에서 프로그램 받다가, 어 여기 선생님들 친절하네 하고, 기관을 바꾸면 손해잖아요. ■■기관도 그 수익금으로 자기네 기관을 운영을 해야 되니까, 더 열악한 부분이 있는 것도 저희도 아는데. 수익금 돈이라는 게 사람을 이렇게 안 좋게 할 수 있는 매개체가 될 수 있잖아요. 그 수익금을 가지고 저희도 사업을 하면 좋지만, 거기서도 수익금이 더 있으면 더 운영금을 보조할 수 있는 부분이 있고, 바우처라는 수익금 때문에, 이용자의 선택이 있을 수 있다는 것 때문에, 협력이 아니라 경쟁자가 되어 된다는 게 문제가 아닌가(W02).

볼 때 마다 적대시. (적대적인 느낌이 드는 것을 느낀 것을 말씀해 주시는 것이 좋을 것 같아요.) 이용자가 그 쪽(다른 서비스 제공기관)에서 넘어온 경우, 궁금하잖아요. 관련되서 전화를 해서도 그렇고, 활동보조 선생님들 이야기를 통해서 (타 기관에 대해서) 듣기도 하고, 저희 쪽 기관을 되게 불편해 하더라고요. 시큰둥한 대답, 만났을 때도 그렇고. 저도 그렇게 자주 접촉하는 편은 아니니까(W02).

②활동보조서비스와 관련하여 적극적인 업무 협조가 이루어지지 않음

서로 경쟁자로 인식하며, 다른 부분에서는 업무 협조가 이루어지는데, 유독 활동보조서비스 부분에서는 지역 내 제공기관과 업무협조가 이루어지지 않고 있었다.

저희가 협조를 구하려고 전화를 해도 비협조적이기도 하고, 저희가 뭣 좀 하려고 하는데 안내 좀 해주세요. 그러면, 네, 네, 네 하고 성의없이 대답하고 끊는다든지, 지금 저희가 (활동보조서비스 이용자)역량강화 프로그램을 할 때, 이용자가 저희 복지관에 있는 분들 뿐만 아니라, 000구(해당 지역구)에 있는 대상으로 하려고,

혹시 가능한 대상자 있는지 물어 봤더니, 네, 연락처만 주세요. 그러더라고요. "어떤 프로그램인가요?" 그런 게 아니라(프로그램에 대해서 묻지도 않고), 협조적이지 않고, 이게 맞는 건지, 이게 그렇다고, ▲▲기관과 벽을 쌓는 것은 아닌데, 다른 업무는 네트워크가 되게 잘되요. 되게 잘 되는데, 그 기관이랑 저희랑 되게 잘 되는데, 유독 이 홍보 서비스만 협력이 이루어 지지 않아요. OO구에서 네트워크가 있어요. 장애인 기관들만 있는 네트워크인데, 그런데서는 협력이 잘 되는데, 유독 활동보조서비스에서만은 잘 안 되는 거지요(W02).

저희는 그쪽(활동보조서비스)으론 구 중개기관으론 없고, 협의회 끼리. i센터가 연합회가 협의회가 있는데, 협의회 소속은 간담회도 하고, 얼마 전에도 이제 정책토론회나 프로그램을 같이 진행을 하고, 어느 쪽에서 프로그램이 좋은 프로그램이 있다고 하면, 저희 쪽에서도 같이 공유를 하는데, 구에서는, 어느 날 저희 쪽에서 받던 분이 갑자기 저쪽으로 가실 수도 있다는 부분 때문인지, 폐쇄적인 부분이 있더라고요. 활동보조인 분이 두 센터에서 할 수 있기 때문에, 분위기랑 파악을 하시잖아요. 저는 와서 이야기를 하시니까, 건너 건너 듣지, 이야기를 하시니까, 다르다는 게, 글썄요, 분위기라든가, 세밀하게 상근이 아니시니까, 자세하게는 모르겠는데, 분위기나 어떤 프로그램을 했다, 이 OO구에 있는 "□□"(장애인 관련 네트워크)은 다 같이 하시더라고요. 그런 것은 하는데, 바우처 관련해서는 안 한다. 저 말고, 다른 분께서 그런 자리를 마련하면 어떻겠느냐 했는데, 진행된 게 없어요(W04).

OOO OO 대회(지역 내 장애인 관련 행사).. 거기(지역 내 다른 바우처 서비스 제공기관) 이용자 분이 이렇게 OOO OO 대회에, 이용자 분이 (따로) 오시는 분도 있는데, 해당 기관이 같이 참여해서 하는 거는.. 못 봤어요. 거의 이제 주체.. 협조할 수 있는 부분에서 같이 사업을 협조하게 되는 경우는 거의 없던 것 같아요. (기본적인 사업도?) 네. 네(W07)

③동종 기관끼리 협력함

지역 내 타 중개기관과는 서로 동일한 이용자를 두고 경쟁한다는 생각 때문에, 협력이 잘 이루어지지 않았지만, 해당 지역구를 넘어서 동종 기관끼리는 협력하고 있었다.

저희는 그쪽(활동보조서비스)으론 구 중개기관으론 없고, 협의회 끼리. 협의회가 있는데, 협의회 소속은 간담회도 하고, 얼마 전에도 이제 정책토론회나 프로그램을 같이 진행을 하고, 어느 쪽에서 프로그램이 좋은 프로그램이 있다고 하면, 저희 쪽에서도 같이 공유를 하는데, 구에서는, 어느 날 저희 쪽에서 받던 분이 갑자기 저 쪽으로 가실 수도 있다는 부분 때문인지, 폐쇄적인 부분이 있더라고요. 활동보조인 분이 두 센터에서 할 수 있기 때문에, 분위기랑 파악을 하시잖아요. 저는 와서 이야기를 하시니까, 건너건너 듣지, 이야기를 하시니까, 다르다는 게, 글썄요, 분위기라든가, 세밀하게 상근이 아니시니까, 자세하게는 모르겠는데, 분위기나 어떤 프로그램을 했다, 이 OO구에 있는 "■■■■"(장애인 관련 네트워크)은 다 같이 하시더라고요. 그런 것은 하는데, 바우처 관련해서는 안 한다. 저 말고, 다른 분께서 그런 자리를 마련하면 어떻겠느냐 했는데, 진행된 게 없어요(W04).

이상 ‘이용자의 선택’과 ‘제공기관 간 경쟁’의 경험을 진술문 예시와 함께 요약하면 다음의 [표4-2]와 같다.

[표 4-2] 중심현상: 이용자의 선택과 제공기관의 경쟁 경험

진술문 예시	개념	범주
“장애인분들도 자기가 원하는 것이 또렷하게 있으세요.”	이용자의 욕구가 명확함	이 용 자 의 선택 경험
“이용자가 본인이 원하는 기관을 선택할 수 있고, 보조인 부분도 본인이 면접을 보시잖아요. 보조인 면접을 보고 선택할 수 있어요.”	이용자의 의지에 따른 서비스 제공기관 선택	
“보조인이 마음에 들지 않거나, 기관이 마음에 들지 않으면, 자기가 타 기관에 옮겨 가는 거예요.” “(제공기관이) 일방적으로 갑의 입장에서 하는 것이 아니라, 장애인이 갑이거든요.”	이용자의 의지에 따른 서비스 변경	
<u>“경쟁자가 되야 된다는 게 문제가 아닌가”</u>	경쟁자로 인식	제 공 기 관 간 경쟁
<u>“다른 업무는 네트워크가 되게 잘되요. 되게 잘 되는데, 그 기관이랑 저희랑 되게 잘되는데, 유독 이 활보 서비스만 협력이 이루어 지지 않아요.”</u>	활동보조서비스와 관련 부분에서 협조 부족	
<u>“협의회 소속은 간담회도 하고, 얼마 전에도 이제 정책토론회나 프로그램을 같이 진행을 하고.”</u>	동종기관끼리 협력함	

2. 인과적 조건: 공공서비스 제공 패러다임의 변화

활동보조서비스를 제공하는 사회복지사들이 경험하는 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁이 그들에게는 매우 중요한 현상이며, 현장에서 근무하는 직원들이 쉽게 경험하는 현상이라고 할 때, 어떤 이유 때문에, 바우처 제도가 도입되고, 사회복지사들이 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁을 경험하게 되었는지가 중요해 진다. 왜 정부가 바우처 제도로 서비스를 제공하게 되었는가라고 질문하였을 때, ‘공공서비스 패러다임의 변화’가 인과적 조건으로 도출되었다. 공급자 보조금 방식은 예산이 장애인에게 직접 전달되지 못하고, 전달체계를 유지하는데 집중되는 폐해가 있었고, 정부는 비영리 부분에도 영리적인 요소를 도입하면, 동일한 비용으로 서비스의 질을 더 향상시키며 생산효율성을 높일 수 있다고 생각하였고, 또 한편으로는 장애인복지정책의 패러다임이 당사자주의로 변화하면서 바우처 제도, 이용자 선택, 제공기관 간 경쟁이 도입되었다 생각하고 있었다.

(1)공급자 보조금 방식의 비효율성 공감

사회복지사들은 공급자 보조금 방식 모델이 장애인을 대상화하고, 장애인들에게 필요한 프로그램을 기획하고, 장애인의 선호에 귀 기울기 보다는 재정을 지원하는 공급자의 선호에 보다 귀 기울이는 성향들 때문에, 주객이 전도되었다는 느낌을 받고, 이용자가 선택하는 기제를 도입하게 되었다고 생각하고 있었다.

일단은 사회복지 전반에 있어서 공급자에게 지원되는 방식이 가져왔던 폐해들이 있어왔기 때문에, 이 방식에 대한 사회적인 논의가 있었던 것 같아요. 공급자에게 가게 되면, 아무래도 이 서비스를 이용하는 장애인 당사자들이 선택에 있어서 서비스를 스스로 관리하는 부분이나 이런 부분들이 공급자에 그런 방식이나 가치관에 따라서 잘 안 되기도 하고, 부정수급이나 예산이 제대로 대상자에게 가지 못하는 방식들이 있어요. 그런 폐해들이 있다 보니까, 공급자 중심이 아니라, 수급자가 스스로가 선택하고, 그런 것이 중요하겠단다. 그런 사회적 합의가 있지 않았을까 하는 생각이 든다(w01)

뭐 복지관의 복지사는 실제 장애인이 어떤 욕구를 보여도 이제 전년도에 만들어 놓 프로그램에 욕구가 맞지 않으면 기다리라던지, 뭐 도와줄 수 없다 라던지 이런 말만 하고, 그 다음에 욕구보다는 공무원이나 이런 프로그램에 의한 그 디자인 된 거를 그냥 수행해서 아구만 맞춰 노면 되는데.. 이런 거에 좀 환멸을 느껴서.(w03)

전문가 집단, 소위 말하는 장애인의 스스로의 자기결정권을 보장한다던지, 자립생활적인 마인드나 가치관이 없는 이용시설이나 이런데서 서비스를 받게 되면, 아무래도 질적인 부분에서도 많이 달라질 수도 있고, 대개 대상화되는 문제라던지, 결국에는 사업의 객체로서만 그 사람의 전인적인 삶의 고민다다기 보다는 단순히 사업을 이제 수행하면서 필요하면서 대상으로만 전락했던 이런 부분들도 있는 것 같아요(w01).

현장에 나가보니.. 이거는 뭐, 공무원들한테 아부하는 게 다고, 장애인한테 아부해야 되잖아. 장애인이 원하는 걸 해 줘야 되잖아. 근데 구청공무원이나 서울시 공무원 쫓아다니는 게 일이고, 기획팀에 있으니까 내가 처음 배운 일이 그런 일이고, 내가 무슨 일 하자 그랬더니, 사업 계획서에 있는 일이나 잘 하라 그러고, 그런 거를 하면서 내가 사회복지를 왜 했나. 차라리 내가 공무원이 되든, 어디 가서 돈을 벌면 떼뻑할 텐데. 여기서 돈 받는 건 다른 장애인한테 죄 짓는 것 같다. 이런 생각이 있었거든요(w03).

(2)서비스 이용자의 권리 존중

사회복지사들은 장애인복지의 패러다임이 당사자가 직접 서비스 제공에 참여하는 당사자주의로 변화하고, 당사자의 선택 그 자체로 인해 역량 강화가 이루어지는 측면이 있기 때문에, 서비스 전달의 핵심 기제로 들어 오게 되었다고 생각하고 있었다. 또한, 자립생활에서 자기결정권을 실현하는 한 방법으로 활동보조서비스를 제공하는데 있어, 이용자의 선택권과 이용자의 통제권은 포함되는 것이 자연스럽다고 생각하고 있었다.

그리고 어떤 사회복지사라고 하는 전문 인력직이 이렇게 하는 일에 대해서.. 일에 대해서 좀 이렇게 당사자. 장애인 쪽이 좀 그런 것 같은데요. 부모들이라든지, 아니면 장애 당사자인들에게 그 사업들을 좀 하게끔. 그래서 (당사자들이) 좀 많이 하려고 하고, 그 분들도 목소리가 커지셨고(w05).

내가 비굴하지 않고, 당당하고. 또, 서비스를 받으면서 역량이 강화 돼요. 예전에는 봉사자니까 눈치보고 미안한 마음 때문에 안 했는데, 이제는 또 돈 받고 하는데 그거밖에 못해. 어. 이렇게 말을 하게 되니까, 장애인들이 점점 강해지게 돼요. 서비스를 쓰면 쓸수록. 그니까 처음에는 알아서 해 주세요. 뭐 이러다가 이제는 정확하게 지시하게 되고. 그 다음에 뭐 말 안 들으면 자르게 되고 이런 권한들이 장애인한테 있기 때문에. 어.. 장애인들이 점점 강해지고. 특히 언어장애 있는 사람들 같은 경우는, 내 말을 들으려고 하지 않는데. 이제는 활동보조인이든 우리 직원 이든. 언어장애인의 말을 안 들으면, 개가 댄 데 가거나 활동보조인이 잘리거나 그러니까. 그런 사람들의 의견도 잘 듣게 되고. 그니까 이제 장애인의 목소리가 커지고. 활동보조.. 사회복지사의 권한이나 이런 것들은 이제 남용되는 권한이 줄어드는 거죠(w03).

자원봉사자는 내가 원할 때 오지 않고, 자원봉사자가 한가할 때 오는 거고. 또 복지관에서 보내주거나 자원봉사 센터에서 보내주면 그 복지관이나 자원봉사 센터의 사회복지사의 통제를 받아요. 근데 우리는 내가 원할 때, 내가 원하는 일을, 내가 원하는 곳에서 도와주기를 원하기 때문에 장애인한테 그런 통제권이 있어야 한다고 계속 주장을 했고, 그것이 이제 자립생활에서 말하는 장애인의 자기 결정권을 실천하는 방법이라고 생각했어요.(w03).

(3)시장기제의 도입

영리부분은 항상 경쟁하기 때문에, 삼성처럼 대기업이 탄생할 수도 있고, 질이 낮은 기관은 도태해 버린다. 자본주의 영리부분이 사람들의 생각에 흡수되어서, 비영리 기관에 영리부분의 기제인 공급기관 간 경쟁이 도입되었다고 생각했다.

생각에는 저희가 지금 자본주의 영리적인 부분이 비영리적인 쪽에 많이 이렇게 흡수 되서 들어온 게 아닐까. 지금 사실 사회복지 기관들도 평가를 통해서 경쟁을 하긴 하지만 되게 협력하는 구도인데 따른 영리 쪽은 다 경쟁이잖아요. 그래서 내가 잘 하지 못하면은 그냥 죽는 거잖아요. 기업체는. 뭐 경쟁 속에서 그래서 뭐 삼성이 탄생할 수 있고 대기업이 탄생하는 것처럼. 그런 방식으로. 좀 그런 게 많이 사람들의 생각에 연역되지 않았을까. 그런 생각이 많이 들더라고요(w01).

이상 내용을 요약하여 진술문 예시와 함께 정리하면 다음의 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] 인과적 조건: 공공서비스 패러다임의 변화

진술문 예시	개념	범주
<u>“뭐 복지관의 복지사는 실제 장애인이 어떤 욕구를 보여도 이제 전년도에 만들어 놓 프로그램에 욕구가 맞지 않으면 기다리라던지, 뭐 도와줄 수 없다 라던지 이런 말만 하고.”</u>	공급자 보조금 방식의 비효율성 공감	공공서비스제 패러다임의 변화
<u>“내가 비굴하지 않고, 당당하고, 또, 서비스를 받으면서 역량이 강화 돼요.”</u>	서비스 이용자의 선택권 존중	
<u>“영리 쪽은 다 경쟁이잖아요. 그래서 내가 잘 하지 못하면은 그냥 죽는 거잖아요. 좀 그런 게 많이 사람들의 생각에 연역되지 않았을까.”</u>	시장기제의 도입	

3. 맥락적 조건: 서비스 제공 인력과 서비스 제공기관의 충분성

맥락적 조건은 중심현상인 이용자의 선택과 제공인력 간 경쟁을 유지시키거나 완화 혹은 가중시키는 조건을 말한다. 이용자의 선택이 가능하기 위해서는 서비스 제공인력이 충분해야 한다. 서비스의 제공인력이 불충분하다면, 제공인력이 이용자를 선택하지 못하고, 활동보조인의 선택을 기다리는 상황에 놓이기도 한다. 특히, 노동강도가 높은 중증장애인, 바우처 시간이 적은 이용자는 활동보조인의 선택을 받기 위해서 기다려야 한다. 또한 활동보조인 부족으로 활동보조인 교체로 인한 대기 시간이 길다면, 당장이라도 활동보조인의 도움 없이는 일상생활에 큰 지장이 야기되기 때문에, 활동보조인의 교체를 요구하기 어려울 것이다. 그리고 활동보조인 부족으로 활동보조서비스를 원하는 이용인을 해당 기관에서 중개하지 못하고, 해당기관에 대기자로 있고, 다른 기관에서도 활동보조인 부족으로 이용인과 활동보조인을 연계하지 못하는 상황이라면, 사회복지사는 활동보조인을 확보하려는 행위에 더 집중하고, 이용자를 빼앗아 가는 경쟁이라는 구도가 일어나지 않는다고 생각하였다.

해당 구에 제공기관의 수가 충분하고, 그로 인해 이용자가 기관 교체가 빈번히 일어나는 상황에서는 제공기관 간에 경쟁으로 인한 스트레스를 더 심하게 느꼈다.

(1)인력부재로 제공 기관 간 경쟁관계 미형성

활동보조인이 부족한 상황에서는 이용자들은 해당 제공 기관에 여전히 대기로 남아 있게 된다. 그리고 이용인이 활동보조인을 빨리 연결해 달라고 독촉하게 되면, 사회복지사는 이용인이 타제공기관에도 구인을 요청하도록 안내한다. 하지만, 타 제공기관 역시 활동보조인 부재로 해당 이용인을 연결시키지 못한다면, 사회복지사는 현재 상태가 경쟁관계라고 인식하지 않는다. 그런 상황에서는 활동보조인의 서비스 질로 경쟁하기 보다는 단지 빠르게 활동보조인과 매칭하는 것이 더 중요하였다.

(그 이용자들이 왜 이 기관을 선택한다고 생각하세요?) 저희 기관이. 지금은 그래요. 딱히 있잖아요? 뭔가 다른 기관보다 저희 기관이 훨씬 좋습니다 라고 내세울 만한 게 없어요. 선생님 여기 질문에 보면 중개기관이 서로 간에 경쟁하는 거에 대해 어떻게 생각하냐고 물어봤는데, 경쟁구도가 아니에요. 아직은, 아직은 경쟁구도까지 서로간에 갈 수 있는 상황이 안돼요. 선생님. 왜냐면 기존에 이용자들을 우리도 마찬가지로 대기가 있어요. 이용자 대기. 파견이 안 되고 있는 분들도 있어요. 다른 집도 마찬가지예요. 뭔가 좀 더 배치를 잘 하고 싶고, 그 사람을 늘려가고 싶지만. 그렇게 할 만한 인력의 틀이 다.. 풍성하게 있진 않아요. 각 기관마다. 그렇기 때문에 이용자들도 우리기관에 얘기 해 놓고 탄 기관도 얘기 하는 거예요. 가장 먼저 그 분에게 배치할 수 있는 인력들을 갖고 있는 기관이 그냥 그 사람에게 배치되는 시스템이에요. 그니까 이제 서로 간에 없어요. 저희도 그냥 일찍 매칭이 정말 안 되는 집은 얘기해요. 저쪽 중개기관에. 협조 요청을 부탁 드려요. 근데 저희가 부탁 드리는 것 보단 이용자가 얘기하는 게 더 빨라요. 그런 게 더.. 왜냐면 이용자가 접근 했었을 때에 받아들이는 사회복지사의 그.. 일하는 태도가 달라지잖아요? 그런 게 달라요. 그래서 이용자 분들도 좀 불편할 수 있긴 하지만. 각각..그리고 (연결을) 빨리 해 주는데, 그 사람이 괜찮은 사람이다. 그러면 그냥 언제든지 중개기관을 옮길 수 있는 거예요. 그렇게 되고(W05).

경쟁관계 아니고, 공생관계입니다. (활동보조인이) 없으면, (다른 서비스 제공기관을) 알려 드려요. 공생관계로 치면, 좋은 사람(이용자)이 있고, 좋은 조건이 있으면, 긴 시간이 있으면, 우리가 가져가고 싶어요, 그런데, 그때 우리가 사람(활동보

조인)이 없으면, 이 분은 급하게 사람이 필요해, 그러면, 그거(활동보조인 찾을 때 까지) 기다리시라고 안 하고, (다른 서비스 제공기관을) 알려 드려요. 왜냐면, 이 분은 급하니까, 저희가 이 분을 킵하고 있어야, 이 분은 화만 내시거든요(W08).

하지만, 타기관의 연락처를 알려주는 행위를 협조관계라고 파악하기 보다는 이용자도 이미 알고 있는 것을 다시 확인하는 정도로 이해하기도 하였다.

저희 구에 세 개 기관이 더 있기 때문에, ■■구에 4개 기관이 있어요. 좀 많은 편 인데, (이용자들에게) 어디에도 있다. 어디에도 있다. 저희 쪽에서 사람이 빨리 구 해지지 않으면, 이용자 기준으로 가장 시급한 것은 빨리 활동 보조인을 연결시키는 거니까, 다른 기관을 안내를 해드려요. 다 알고 있는 사실, 그 분들 맨 처음 판 정 받은 통지서에 나와 있으니까(W01).

(2)인력부재로 활동보조인이 이용자를 선택함

모든 이용인들이 활동보조인을 선택할 수 있는 조건에 놓인 것은 아닙니다. 중증장애인이거나, 활동보조인이 근무하기 열악한 가정이라면, 나를 해 주겠다는 사람만 있으면, 그러한 활동보조인을 무조건 수용해야 할 수도 있다. 중증장애인이거나, 바우처 시간이 적은 경우, 활동보조인이 부족한 상황이라면, 활동보조인을 선택하기 보다는 활동보조인의 선택을 기다려야 했다. 충분한 활동보조인의 부재는 이용자의 선택을 제약하는 중요한 요인이다.

선택권이 넓어졌기 때문에 얼마든지 질 좋은 서비스를 받는 분도 계시겠죠. 왜냐면 이 사람이 맘에 안 드니까, 저 사람으로 하면 되니까요. 하지만 거기서도 이제... 좀 이렇게 아직까지는 그것이 꼭 질이 좋아진다고 이월이 성립하지 못하는 이유 중에 하나는, 정말 중증 장애 아동을 둔 엄마가 와상이고, 누워있는 아이를 돌봐주기를 원하는데, 같은 돈을 받고 힘든 일을 하려고 하는 사람의 수가 줄잖아요. 그런 거에서 보람을 느끼시는 분들을 찾는 거는 더 힘든 것 같아요. 그렇다는 말은 엄마들도 이제 선택을 할 수 있는 기회는 분명히 있지만, 내가 선택할 수 있는 범위가 별로 없다라는 걸 아시는 거예요. 저희 다 전부 다 1급이잖아요? 그니까 1급 장애인 분들 중에서 자폐성 장애나 이렇게 지적 장애가 심한 친구들이 있어요. 그 친구들 중에서도 그래도 양호한 친구들이 있어요. 그래도 데리고 다닐 수 있는 수준. 혹은 뭔가 좀 발화가 돼서 말을.. 대화가 좀 되는 사람. 하지만 말도 안 되고 정말 자해가 심한 사람도 마찬가지로 1급이고 똑같은 바우처를 받는 거예요. 그러다 보면은 두 사람 중에서 갈 사람(활동보조인)이 여기(좀 더 쉬운 케이스)를 더 많이 선택 하겠죠. 그렇다면 여기에 있는 이용자 분은 선택의 폭이 좁아지는 거예요. 그니까 내가 선택할 수 있는 것 보단, 나를 해 주겠다고 하는 사람만 있다면 오케이가 될 수 있다는 거죠. 보조금 방식에서 바우처 방식으로 넘어왔을 때, 분명한 건 이용자 선택의 폭이 넓어졌다. 하지만 이용자 선택의 폭이 넓어졌다고 해서 모든 사람에게 똑같이 질 좋은 서비스가 가고 있다고도 볼 수 없다는 거예요. 정말 좀 더 중증이거나, 좀 더 열악한 가정 환경에서 있다면, 그 집에 가면 너무 냄새가 심해서 근무하기가 어렵습니다 라고 했었을 때는, 그 사람 입장에서는 또 선택할 수 있는 폭이 좁아지는 거거든요. 이제 그런 건 있어요. 그런 것까

지 다 감안을 하면 똑같이 또 그렇게 성립 될 수 있죠. 대기 리스트에 남아 있는 이용자도 있어요. 그런 분들은 여러 군데의 중개기관을 이용하게 되구요. 그리고 한 번. 이제 어떤 한 분을 이제 만나게 돼서 컨택을 하게 돼서 그 분하고 잘 맞았어요. 다행히. 그러면 이 분하고 인연을 계속 끌고 가고 싶어 하는 거죠. 그 사람이 특별한 일이 생기지 않는 이상. 사람 사는 게 꼭 그렇진 않잖아요. 무슨 일이 생기면 다른 사람 다시 만나야 되는 거잖아요. 그 때는 이제 많이.. 스트레스를 많이 경험하시는 걸로 알고 있어요. 보호자 분들도(w05).

복지관이면 더 많더라도, 본인한테 맞는 옷이 그 집에 있으리라는 법은 없으니까요. 그리고 이 분들은 여러 개 놓고 고른다 보다는 본인한테 맞는 거 하나 찾아가기 힘드세요. 조건이 까다로운 경우, 예를 들면, 내가 한 달에 40시간을 받았어요. 아침 8시부터 9시까지 출근시켜 주고, 저녁에 다섯시 부터 여섯시까지 퇴근시켜주세요, 이러면 활동보조인 안 하려고 하죠. 이러면 출퇴근을 두 번해야 하는데, 그런데다가 한 달에 40시간 밖에 못하고, 중간에 자기는 병 뛰는 거죠. 그런 일은 사람 구해 달라고 그러면, 참 없어요. 몇 번 가서 만나보시면 참 없죠. 그런 사이에 가까운 데가 있는 분들, 엮어 드리기도 해요.(활동보조인을) 쉽게 구할 수는 없어요. 이런 조건 가지신 분들은 거의 뭐, 어떤 느낌이라고 해야 되냐면, 바베큐 맛나는 우유를 찾는 느낌. 특이한 케이스인 건데, 사실상 이게 의외로 많아요. 많이 찼러 보시는데, 포기하게 되는 경우가 많아요(w08).

(3)제공기관의 수가 많은 곳에서 경쟁이 잘 나타남

장애인 수가 많은 곳은, 제공기관도 많고, 이용인의 제공기관 교체도 활발해서, 보다 경쟁이 치열하다고 생각하고 있었다. 장애인 수가 적은 구는 제공기관도 3개로 경쟁이 상대적으로 덜 치열하다고 느끼고 있었다.

근데 사실은 □□는 기관이 3개 정도 되긴 하지만, 이용자 수는. 자 구의 이용자 수는 상대적으로 많지 않기 때문에. 기관끼리의 경쟁은 솔직히 느끼진 못해요. 타 구의 이용자에 비해서는.. 안정적으로 흘러가고 있는 상황인 것 같구요... ●●구 라든지.. 거기는 ●●구에 임대아파트가 있거든요. 네. ○○동 쪽에 임대아파트가 있어서 거기에 있는 복지관이라든지 센터라든지. 또는 ●●구, ○○구 쪽. 그쪽은.. △△지역 쪽은 상대적으로 장애인 비율이 굉장히 높죠(w07).

이상 내용을 요약하여 진술문 예시와 함께 정리하면 다음의 [표 4-4]과 같다.

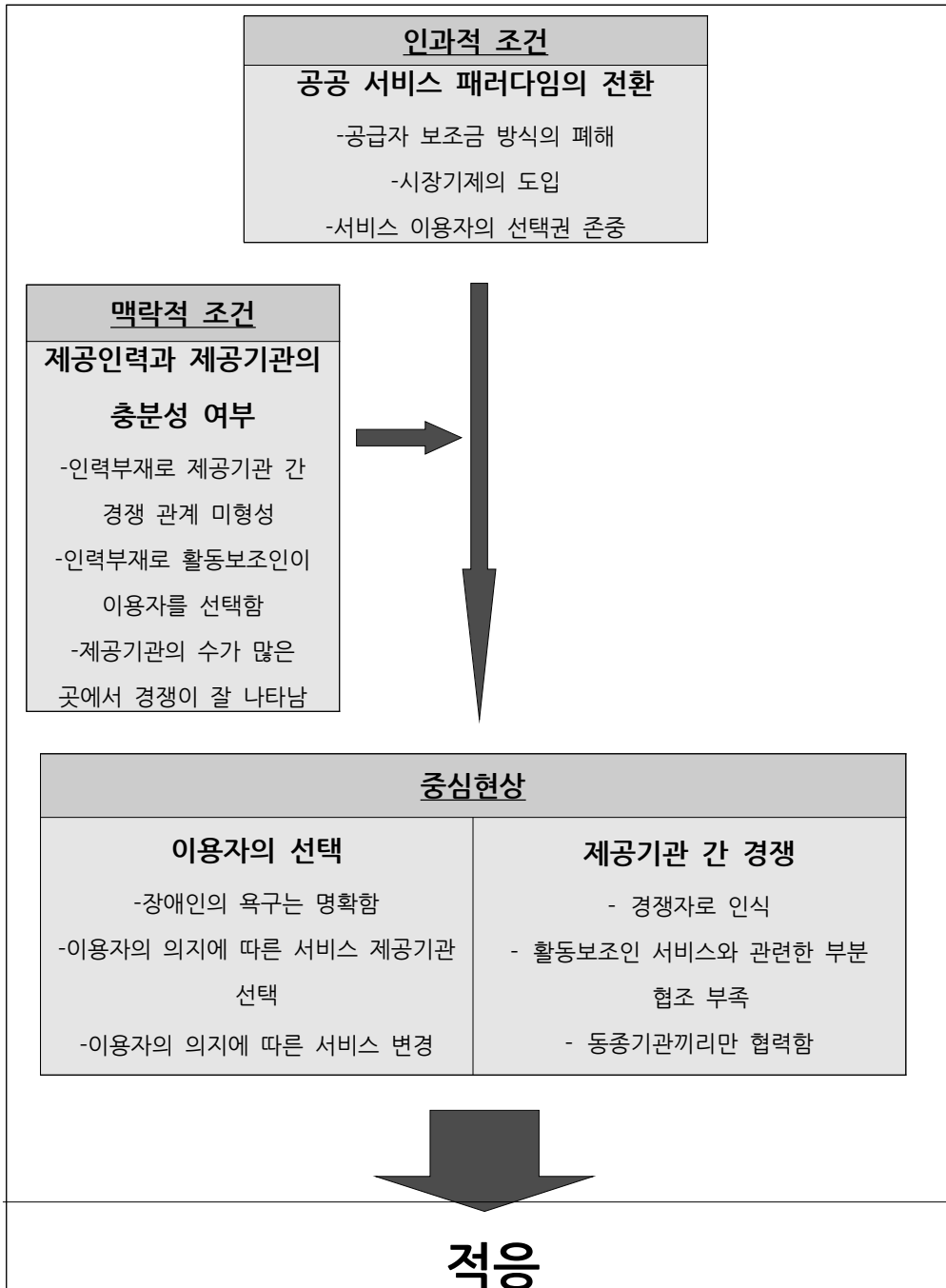
[표 4-4] 맥락적 조건: 서비스 제공 인력과 서비스 제공기관의 충분성

진술문 예시	개념	범주
<p>“경쟁구도가 아니에요. 아직은, 아직은 경쟁구도까지 서로 간에 갈 수 있는 상황이 안돼요. 왜냐면 기존에 이용자들을 우리도 마찬가지로 대기가 있어요. 이용자 대기가. 파견이 안 되고 있는 분들도 있어요.”</p> <p>“다른 집도 마찬가지예요. 뭔가 좀 더 배치를 잘 하고 싶고, 그 사람을 늘려가고 싶지만. 그렇게 할 만한 인력의 틀이 다.. 풍성하게 있진 않아요. 각 기관마다. 가장 먼저 그 분에게 배치할 수 있는 인력들을 갖고 있는 기관이 그냥 그 사람에게 배치되는 시스템이에요.”</p> <p>“경쟁관계 아니고, 공생관계입니다. (활동보조인이) 없으면, (다른 서비스 제공기관을) 알려 드려요 ”</p>	인력부재로 제공기관 간 경쟁관계 미형성	서비스 제공 인력과 서비스 제공기관의 충분성 여부
<p>“내가 선택할 수 있는 것 보단, 나를 해 주겠다고 하는 사람만 있다면 오케이가 될 수 있다는 거죠.”</p> <p>“엄마들도 이제 선택을 할 수 있는 기회는 분명히 있지만, 내가 선택할 수 있는 범위가 별로 없다 라는 걸 아시는 거예요.”</p>	인력부재로 활동보조인이 이용자를 선택함	
<p>“□□는 기관이 3개 정도 되긴 하지만, 이용자 수는. 자구의 이용자 수는 상대적으로 많지 않기 때문에. 기관끼리의 경쟁은 솔직히 느끼진 못해요. △△지역 쪽은 상대적으로 장애인 비율이 굉장히 높죠.”</p>	제공기관의 수가 많은 곳에서 경쟁이 잘 나타남	

여부

지금까지 도출된 범주와의 관계를 도식화하면 다음 [그림 2]와 같다. 이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁이라는 중심현상과 그 인과적 조건 그리고 맥락적 조건은 대부분의 사회복지사들에게 공통적이지만, 작용/상호작용 단계에서는 적응의 유형이 나뉘므로 작용/상호작용과 중재적 조건, 그리고 결과는 다음 절에서 따로 살펴보기로 한다.

[그림2] 중심현상, 인과적 조건, 맥락적 조건



제 3 절 선택과 경쟁 기제 하에서의 사회복지사의 역할 경험: 판매자의 역할

1. 작용/상호작용: 판매자의 역할(서비스 질로 경쟁)

사회복지사는 경쟁 상황에 대응하기 위해서 효과적인 경쟁 전략을 수립하게 된다. 일반적으로 경영학에서는 서비스 기업들이 택할 수 있는 경쟁 전략의 기본 유형을 원가효율성(Cost efficiency), 개별화(Customization), 그리고 서비스 품질(Service Quality)의 세 가지로 분류한다. 서비스의 다양성과 복잡성이 낮은 부분이라면, 원가효율성 전략은 채택할 수 있다²¹⁾. 하지만, 활동보조인서비스는 서비스가 복잡하고, 다양하여 원가효율성 전략을 채택하기는 어렵다. 이렇게 활동보조서비스처럼 서비스의 내용이 복잡하고 다양한 경우는 개별화 전략이나 서비스 품질 전략으로 경쟁한다. 개별화 전략은 고객들의 특정한 니즈를 충족시키기 위해 서비스를 설계하는 접근방법이다²²⁾. 활동보조서비스는 복잡하고, 장애인 마다 다양하기 때문에, 경쟁 전략으로는 개별화 전략과 서비스 품질 경쟁 전략이 보다 적합하다.

그리고 서비스의 품질 경쟁과 관련해서는 3가지 차원의 서비스의 품질 전략이 가능하다. 첫째는 핵심서비스, 둘째는 가치지원 서비스, 셋째는 가치증대서비스의 품질 경쟁이다. 서비스 상품은 핵심서비스²³⁾, 가치지원

21) 이것의 좋은 예는 패스트푸드 업계에서 컴퓨터 기술의 사용을 통해서 효율성을 증가시키는 것이다. 목표는 경쟁업체보다 더 낮은 가격으로 서비스를 제공하는 것이고, 수익은 규모로 획득된다(이유재, 2008: 370).

22) 의료서비스의 경우에도 의사들은 환자들마다 다르게 진료, 처방해야 한다. 서비스 품질 전략은 서비스의 최고 품질을 중요시하는 접근 방법이다. 우수한 품질은 이용자를 사로잡아 판매가 지속적이고, 안정되게 유지되도록 한다(이유재, 2008: 370)

23) 핵심 서비스는 고객의 본질적인 욕구를 충족시키기 위한 것을 말한다. 예를 들어 대한항공의 비행기를 타고 서울에서 뉴욕으로 가는 것, 치과에서 충치를 뽑는 것 등이 핵심 서비스(core service)이다(이유재, 2008: 77).

서비스²⁴⁾, 가치 증대서비스²⁵⁾의 묶음으로 구성되어 있기 때문에, 3가지 차원에서 경쟁이 가능하다. 오늘날 치열한 경쟁으로 인해 서비스 기업들은 고객에게 제공하는 핵심서비스만으로는 경쟁 우위를 가질 수 없다는 사실을 인식할 수 있다. 따라서 서비스 기업에서는 기존 서비스 이외에 가치 지원 서비스나 가치 증대서비스를 추가하거나 이를 확장함으로써 차별화를 확보한다(이유재, 2008: 11~12)²⁶⁾.

위와 같은 이유로 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할을 판매자의 역할 측면에서 특히 서비스의 질 경쟁하는 판매자의 역할면에서 구체적으로 조망해 보고자 한다. 활동보조서비스에서의 질 경쟁도 핵심적인 서비스인 활동보조인이 제공하는 서비스의 질을 향상시키기 위한 노력하거나, 단지 핵심적인 서비스인 활동보조서비스가 안정적으로 이루어지도록 노력하기도 하였다. 그리고 이용자의 비위를 거스르지 않게 친절하는 가치지원서비스 부분의 노력 및 활동보조서비스와 전혀 무관한 명절선물, 나들이, 이용인의 취미교육, 물품 지원 등을 하며 가치증대서비스로 경쟁하기도 하였다. 마지막으로 개별화의 변질된 형태로 지침이 어긋나지만, 이용인의 요구에 수용하며, 이용인의 서비스 유지를 지속하는 경쟁전략을 펴기도 하였다.

24) 가치지원서비스는 핵심서비스의 이용을 가능하게 하는 서비스로, 예컨대 비행기로 뉴욕 출장을 갈 때, 전화로 티켓을 예매하거나 여행 중 식사나 음료를 제공하는 등의 기내 서비스나 치과병원에서 접수를 하고 진료 절차를 안내하고 진료비 계산을 하는 것 등을 가치 지원 서비스(enabling service)라고 한다. 가치지원서비스는 핵심서비스 이용을 위해서 반드시 필요한 서비스이다(이유재, 2008: 77).

25) 가치증대서비스는 가치지원서비스처럼 핵심 서비스 제공을 위해 필수적이지는 않지만 핵심 서비스의 가치를 높이고 경쟁자의 서비스와의 차별화 요소가 되는 서비스로, 항공사의 마이리지 서비스나 치과에서 아이들과 함께 온 환자를 위한 놀이방 시설을 마련하는 것과 같은 서비스 등이 가치증대 서비스(enriching service)의 예라고 할 수 있다. 가치지원서비스와 증대 서비스의 가장 큰 차이는 각 서비스에 부재가 핵심 서비스 제공에 어떤 영향을 미치는가 이다. 가치지원 서비스는 핵심 서비스 제공의 필요조건으로 가치지원서비스가 없이는 핵심 서비스가 불가능한데 비해 가치 증대 서비스는 핵심서비스가 갖는 가치를 높여주긴 하지만 없다고 해서 핵심 서비스의 가치가 훼손되지는 않는다. 이러한 구분이 언제나 명확한 것은 아니다. 기내식의 경우 장거리 구간에서는 핵심 서비스와 더불어 필수적인 가치지원서비스이지만 단거리 구간에서는 가치지원서비스가 아닌 가치증대서비스로 활용될 수 있기 때문이다(이유재, 2008: 77).

26) 무선 통신 서비스를 생각해 보자. 서비스 개시 후 일정기간이 지난 시점에서 통신 지역이나 전송 속도에 있어서 큰 차이가 나지 않는다. 때문에 항공 마이리지 적립, 주유비 할인, 고속도로 통행료 할인 등 다양한 부가 서비스와 멤버십 서비스 등을 경쟁의 무기로 삼고 있다(이유재, 2008: 77).

(1) 보다 전문적인 수준에서 활동보조서비스를 제공하려고 노력

활동보조인의 서비스는 단지 장애인을 보조하는 것이 아니라, 장애인이 자신의 능력을 최대한 발휘하도록 보조하는 것이다. 장애인이 할 수 있는 부분도 보조하면서, 할 수 있는 부분의 능력이 퇴행하지 않고, 잘 유지할 수 있도록 관리하는 것도 포함된다. 이 부분은 개별 장애인마다 다르며, 장애유형에 따라 개별 장애에 대한 전문적인 이해와 교육이 있어야 전문적으로 서비스를 제공할 수 있는 것이다. 특히, 저숙련 활동보조인의 경우, 사회복지사는 장애유형에 따라 개별 장애인마다 어떤 경우에 어떻게 서비스를 제공할 수 있는지, 사례별로 상세한 설명을 해야 하며, 이용자에게 장애인의 능력이 퇴행하지 않기 위해서, 최소한의 보조를 하는 부분에 대해서 의사소통할 수 있는 능력에 대한 교육도 요구된다.

어제 같은 케이스는 아이가 누워 있어요. 근데, 혼자 앉을 수 있어요. 트랜스퍼를 할 수 있어요. 그런데 활동 보조인 연계할 때, 제가 중재역할을 하죠. 어머니한테 먼저 양해를 구해요. 어머니 생각하시기에는 이 아이가 어머니가 젊으시고, 트랜스퍼 활동보조인이 젊어서 해 줄 수 있다면, 혼자 할 수 있다고 하면, 활동보조인분한테는 트랜스퍼 부터는 아이가 혼자서 할 수 있도록 옆에서 지지해주고, 보조적인 역할을 하게 하고, 제 생각에는 혼자 할 수, 기능이 퇴행되지 않도록 혼자 일어설 수 있게 앉을 수 있게 하면 참 좋을 것 같아요를 가리치면서 하지는 않고, 제가 겪어 보니까, 이런 생활도 하고, 저런 생활도 해 보니까, 이 아이를 위해서는 활동보조인 역할은 여기까지 하는 것이 좋을 것 같고, 어머니도 이런 부분을 이야기 해 주시면, 서비스가 좀 더 좋을 것 같고, 길게, 만족을 하실 수 있을 것 같다, 이런 이야기를 사실은 연결할 때, 아예 이야기를 하고, 중간에 개입이 필요하면, 또 가서 이야기도 해 드리고(w23)

활동보조인이 제공하는 서비스의 질을 향상시키기 위해서는 지침에서 요구하는 최소한의 교육 이상을 필요하며, 이를 위해서는 사회복지사와 활동보조인 모두에게 시간과 비용이 요구되었다.

첫 째, 저희가 그 부분에 대해서 교육을 하거든요, 둘째, 다른 기관에 비해서 저희가 교육을 많이 하거든요, 보수교육을, 그러니까, 다른 서비스, 활동보조인 보수교육 받고, 실습하고 끝나는 게 아니라, 지침서에는 일 년에 한 번 이상, 분기별로 해도 상관이 없는데, 저희는 매달 2회기로 나눠서, 주로 교육을 많이 하죠. 오전, 오후로 나눠서, 최대한 참석율을 높이고, 그 달, 그 달에, 저희가 활동보조 서비스를 제공하는데, 전문가가 아니면, 보통 사회복지사가 어떻게 보면, 전문의 역량을 요하는 저희 같은 경우, 그런 서비스가 많거든요. 단지 가정에 가서 가사 지원을 한다던가, 이용 지원이라던가, 아이를 가정에서 보호하면서, 어떻게 보호를 안전하게 해야 하는지, 아이의 특성에 대한 교육을 많이 해요, 응급처치라던가, 이런 교육이 저희는 매달 이루어져요. 활동보조인 입장에서는 좀 힘들 수 있고, (교육비가 추가적으로 지급 되지 않는 상황에서.) 그렇죠. 교육비를 저희가 자체적으로 잡아서, 매달 보수교육을, 이 분이 전문적으로 역량이 강화되어서, 우리가 직접적으로 서비스를 제공하지는 않지만, 이용자에게 전문적으로 서비스를 제공하도록 그 부분을 강화하는 편이에요(w23).

저희가 다른 복지관보다 인원은 많지 않지만, 강점이 인원이 너무 많으면, 사실은 개별적인 서비스가 사실은 어렵거든요...월례회, 간담회, 지속적으로 있는, 신규교육, 저희 교육 많거든요(w23).

(신규교육은) 3개월도 길다고 해서, 2개월 내로 하려고 해요. 3개월 때는 이미 모든 사업을 이해, 사업의 이해, 기관의 특성, 저희가 ■■(해당장애명)장애인 복지관이잖아야요. 대상자들이 ■■장애가 많고, 세부적으로 교육을 하는 거예요. 신규 활동 보조인 중에 한 달에 적어도 5명 이네에 꾸준히 있거든요. 그런 분들은 저희가 또 따로 시간을 내요. 참석이 어려우면, 보수교육하기 전시간이나 후시간이나, 그 분들만 따로 시간을 내서. 그래서 전반적인 활동보조 사업 안내가 있고, 이용자의 특성이나 한 번 이루어 지고, 기관소개하고, 저희기관은 이러이러한 목적으로 이 사업을 운영합니다라고 결론을 맺으면서, 앞으로 업무하시는 데, 앞으로 업무하면서, 지속적으로 어려움, 고충 어떻게 해야 되는 지에 대한 또, 어떤 절차를 밟아야 되는지, 그런 부분들을 또 따로 교육을 해요. 그런 부분들이 또 많지요(w23)

(2)활동보조서비스의 안정된 제공을 위해 노력

전문적으로 활동보조인을 교육하기 위해서는 시간과 비용이 많이 들지만, 활동보조인이 제공하는 서비스는 외부에서 관찰할 수 없고, 가시화되지 않는 측면이 있다. 사회복지사는 기본적으로 활동보조서비스를 안정적으로 제공하는 노력을 기울였다. 활동보조인 서비스의 핵심은 활동보조인이 이용인에게 사회활동지원, 일상생활 지원, 가사 지원 등 직접적으로 돌봄 서비스를 제공하는 것인데, 활동보조인이의 지원이 지속적으로 이루어지기 위해서 활동보조인과 이용인을 매칭하는데, 심사숙고 했고, 지침에 있는 기본적인 교육의 제공하고, 활동보조인의 이야기를 경청하며, 활동보조인이 서비스 제공에서 오는 스트레스를 해소하고, 정서적 환기를 경험하도록 도움을 주었다.

①매칭을 하는데 심사숙고

이용인이 활동보조인과 서로 잘 적응할 수 있도록, 사회복지사는 이용인과 활동보조인을 매칭할 때, 신중하고 상대방의 성향을 고려하고 매칭했다. 그리고 차분히 둘 사이의 계약을 중개하며, 둘 사이의 의사소통을 지속적으로 중간에서 지원하여, 활동보조인과 이용인이 장기간 안정적으로 관계를 맺을 수 있도록 지원하였다.

활동보조인의 적합한 매칭이 잘 되면, 좋은 서비스라고 생각하시는 부분이 크신 것 같아요. 네. 거의.. 기관에서 (이용자에게) 나갈 수 있는 부분은 한계가 있잖아요. 전담인력 두 명이 안에서 이제 행정업무도 있고, 전화업무도 있고, 이런 부분 저런 부분 이제 업무가 있는데. 그런 부분에서, 이제 거의 나가시는 부분은 거의 후원자 분들이랑 같이 동행을 한다던가, 그 다음에 첫 번째 연계를 한다던가,

그런 부분에서 거의 이용자 집을 방문하게 된 거 이외에, 거의 이용자 부분에서 연계.. 우리 코디가 직접 찾아 다닐 수 있는 환경적 여건은 사실은 그렇게 만지는 않아요. 근데 활동보조인은 아무래도 늘상 같이 있으시기 때문에.. 네. 활동보조인의 그런.. 그런 서로 맞는 거에 따라서 가장 이제 만족도가 나타나시는 것 같아요. 두 분의 사이 관계가 가장 중요한 것 같아요(W07).

음.. 지금 되게 이제 대인관계 서비스이기 때문에. 한 분 한 분 다 상대성이 크신 분들이잖아요? 네. 그러니까 그거에 맞는 활동보조인 분을 매칭하는 게 제일 관건이라고 생각을 해요. 그래서 그 부분이 맞으면 이제 연수도 높아지고. 잘 가고. 그 부분이 좀 안 맞으시는 분이면, 이제 모니터링을 통해서 저희가 안 맞으시는 분이면 맞으신 분들로 크로스 해서 이제 교체. 그렇게 하고 있는데요. 활동보조 서비스.. 활동보조인이 질 좋은 서비스를 할수록 이제 이용자 분은.. 네. 네. 더 건강한 삶을 사시는 거니깐요. 네(W07).

이제.. 장애인 중에 이제 활동보조인을 아까 말한 대로 변기 닦으라, 그러거나, 하대하거나 뭐 이런 경우. 이제 우리나라 사람들이 강한 자에겐 강하고, 약한 자에게 또 강하고 이래가지고. 그런 약한 자들을 굉장히 무시하거나 이런 사람들이 있거나. 아니면 장애인이 뭘 시키는 거는 받아 들이겠는데, 가족이 하는 건 힘들다. 이런 것들이 많아요. 사실. (그런 건 어떻게 조정하세요?) 뭐 어떻게 해요. 가족 불러다가 또 하지 말라 그러고. 우리 안 보내겠다 그러고. 그럼 가족이 딴 데 가라 그러면 가세요. 그러고. 그리고 그 쪽에 전화해서 이러 이렇게 하고.. 근데 이제 여기서 문제 있는 사람은 거기 가도 똑 같은 문제를 일으켜요. 그니까 이제 그 사람들도 거기 가면.. 근데 매칭을 여기가 더 잘 해주니까. 다시 와요. 그니까 우리는 이제 그런 자신감이 있어요(W03).

(그럼 어떻게 이용자들은 뭘 보고 선택하는 거죠?) 일단 서비스 제공 공공기관에서 조금 인제, 이용자하고 상담을 해 보잖아요 그래서 상담이 필요한 거잖아요, 상담을 해보고 세부적인 상담을 해보잖아요. 뭐가 필요한지 얘기해보고, 저랑 상담하러 갔을 때 어떤 내용이 필요한지. 계속 여쭙보고 거기 상담 틀이 있잖아요. 거기에 의해서 거, 어..일주일엔 몇번 와라, 시간도 있어야 하지만 나는 이런 사람이 있으면 좋겠다. 뭐 나이도 구체적으로 얘기해요. 그럼 거기에 준해서 사람을 섭외하는 거죠. 있는 사람이면 좋고, 아니면 없으면 새로운 사람을 구하다 보면 이 사람을 검증되지 않는 사람을 쓰는 것은 어려워요, 근데 기존에 계시는 분들은 제가 100프로는 다 몰라도 뭐 60프로 이상은 제가 알고 있기 때문에 잘 검증되었기 때문에 그 사람 성향을 보고 이 양반하고, 잘 봐야요. 잘 매치를 하는거죠(w14).

이처럼 사회복지사는 핵심서비스인 활동보조인의 서비스 제공이 가장 중요하다고 인식하고 있었고, 이를 위해서는 활동보조인과 이용인이 서로 적절하게 매칭되는 것이 기본적으로 안정적인 서비스 제공에 가장 필수적인 요소로 생각하고 있었다.

②활동보조인에 대한 기본적인 보수 교육

활동보조인에 대한 기본적인 보수 교육은 지침에서 20시간으로 규정하고 있고, 교육비용과 기관의 부담이고, 교육내용은 기관의 재량에 의해서 이루어진다. 일반적으로 지침에 있는 교육시간을 준수하였고, 교육내용은 활동보조인의 업무내용과 관련되어 일반적인 수준의 장애인 이해, 기본 에티켓과 관련된 내용도 있었고, 일반적인 공지사항, 급여, 보험적용 등도 포함되어 있다. 서비스 질향상을 위해서, 교육의 중요성에 대해서 공감하지만, 교육에는 비용과 시간이 소요되기 때문에, 필수교육만 반복적으로 하기도 하였다.

(어떤 내용의 교육이 이루어져요?) 저희는 그.. 4대 보험에 대해서 많이 모르시는 분들이 계시더.. 아무래도 일용직이시다 보니까. 그래서 4대 보험 교육도 했었구요. 그 다음에 장애인 복지 에티켓. 이런 강의도 했었고. 예(w08)

내용은.. 뭐. 그거죠. 서비스. 그니까 이용자에 대한 이해도. 높일 수 있는.. 갈등을 좀 해결할 수 있는 소통에 대한 부분이라든지. 부정수급에 관련 된다 그러든지. 제도가 바뀌었으니까 제도와 관련된 어떤 지침에 대한 부분. 이런 것들도 들어갔구요. 그래요. 교육의 내용은. 자체부담(w05).

(활동보조인에 대한 보수교육은 어떻게 이루어져요?) 보수교육 같은 경우에 저희가 엇그제에도 보수교육을 했었는데, 원래 연휴에 이루어 져야 된다고 들었고, 저번 저희는 엇그제 수요일 날 저희 활동보조 여기 말고 다른데 빌려서 어 성희롱예방교육이랑 취업규칙 교육을 같이 시켰어요(w04).

이런 서비스 질 향상을 위해서, 어쨌거나, 사회복지 서비스를 하는데, 있어서 교육도 시도를 해야 하고요, 보조인 교육, 필수교육만 계속 하고 있는 거예요. 뭔가 계속 자극이 될 수 있도록 서비스의 질 향상이, 선생님 서비스의 질 향상 해주세요, 질 향상 해주세요, 그것으로 끝나는 게 아니잖아요. 뭔가, 질을 높이기 위해서, 자존감이나 스트레스 받는 것에 대해서, 다른 뭔가 시도도 해야 되고, 그런 부분에 있어서, 할 수 있는 여력이 안 된다는 거죠(w14).

③ 활동보조인의 이야기를 경청

사회복지사는 활동보조인의 이야기를 단지 경청하는 것만으로도 활동보조인이 업무에서 겪는 스트레스를 해소하고, 업무를 보다 안정적으로 장기간 유지하는데, 도움이 된다고 생각하고 활동보조인의 이야기를 경청하고자 노력하였다. 활동보조인의 이야기를 경청하고, 이용자와 조율하여 해결할 수 있는 부분에 중재하였다.

개개인으로 접근을 해서 상대(활동보조인)의 푸념이나 얘기를 들어주는 거죠. 스트레스 부분을... 이용자가 저녁에 안하는 시간에 쫓기면 할 수밖에 없어요. 나중에 개인적으로 와야하니까. 기록지는 받아요. 그렇게 해서 잘 지내시냐고 하면, 말을 꺼내게끔 하면 모니터링을 하면서 말하듯이 선생님 어떠시냐고 하면.. 누구는~ 얘기하면서 그런 어려움이 있으시면 말을 하지. 선생님이 판단을 했을 때 안 되는 점이 있다면 말씀을 해주시면 입지가 말하기 곤란한 것은 센터에서 말하면 그나마 나아질 수 있다. 상황이 어려우면 돌려서 얘기하든 돌려서 얘기를 해도 매일 보는 사람인데 조금..그러니까.. 센터에 와서 얘기를 하는거지. 조금 상관이 어렵지 않을까. 센터에서 얘기하면 되니까. 센터가 이런 곳이지(w14).

서로 이제 입장이 달라서 예를 들면 활동보조인 분이 전화가 와서, 이용자에게 어떤 어떤 문제가 있어서 너무 문제가 있다 전화 오면은, 그분만 얘기를 들으면 절대 안 되니까 이용자한테도 전화를 해서 무슨 얘기냐 물어 보면은 서로

다 생각이 정말 다르고, 각자 입장이 정말 있더라고요. 어…… 아 예전에 이용자 분이 이제 이용자나 가족이 자기 가족 분이었는데, 이용자에게 활동보조를 제공하니까 이제 식사를 이제 같이 대접을 하고 싶다고 해서 식사를 매번 챙겨 주신 거예요. 근데 이 활동보조인분은 처음에는 그냥 오늘은 괜찮다 했는데 계속 반복이 되니까, 이제 이용자 분이 이렇게 밥을 또 먹어야, 이 이용자 분한테 활동보조를 힘이 나서 제대로 할 수가 있는 건데 왜 이러는 것인가 모르겠다. 일단 밥 먹는 것도 가장 활동보조 하면서 신체 활동이니까, 근데 또 알고 보니까 활동보조인분은 또 아침을 원래 안 먹는 안 드시는 분이니까, 그래서 이용자분 얘기만 들었을 때는 그 분은 별생각을 다하신 거예요. 내가 만든 밥이라서 안 먹는다 부터 시작해서 나를 싫어하나 부다 뭐 장애인과 밥을 같이 먹고 싶지 않은 거냐 부터 시작해서 막 온갖 얘기가 다 다 왔는데, 딱 전화를 딱 들어보니까 아침을 원래 안 먹는 분이래요 그러니까 그게 얼마나 정말 그게 사소한 오해가 큰 문제를 불러 일으켰었어요. 그래서, 이용자 어머님한테도 얘기를 했었죠. 원래 아침 안 드시는 분이라고 그랬더니 아침을 왜 안 먹는지를 또 막 얘기를 막 하시길래, 그게 또 괜히 오히려 억지로 해서 하는 것보다는 그 분은 괜찮다고 하시는데 만약에 그 어머님이 걱정하시는 건 이제 이용자를 들지 못할 까봐, 밥을 못 먹고 이용자를 못 들까봐 아무리 이용자와의 이게 커뮤니케이션 정이, 이제 라포가 형성되지 않을까인데, 그 식사시간 제외한 나머지 활동 시간에 정말 이제 라포가 안 쌓이고 정말 들지 못하거나 신체활동에 제약이 있으면은 그럼 그때 얘기를 하시라고 정말 문제가 눈에 보일 때, 아니, 왜냐면 그 어머님 얘기 하신 거는 심증적인 부분이고 이분은 또 식사를, 그리고 또 활동보조인은 분명 왜 그걸 나한테 터치를 하느냐 왜냐면 식사습관을 어떻게 할 수가 없는 거니까 그래서 그런 부분이 있으신 거 같으니까 그런 거를 이제 그 활동보조인 분도 또 이제 왜 아침을 안 먹냐고 그러면은 투명하게 대답을 하셨던 거 같아요. 그러니까 그렇게 얘기하실 게 아니라 저희도 얘기를 했으니까 이제 그거는 이제 습관의 차이이고 다른 뭐 이분한테 악감정이 있어서 그런 게 아니다 그런 거를 더 많이 표현을 해야 된다고 그렇게 얘기를 해서 뭐 여차저차 그렇게 됐었는데 아 그래서 별거 아닌 것도 그렇게 다 되더라고요(W04)

(3)이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기

이용자에게 친절하게 응대하며, 활동보조서비스가 잘 안착되게 하겠다는 사회복지사의 노력은 조금 더 나아가면, 이용자의 비위를 거스르지 않으면서 친절하게 행동하거나, 이용자가 분명히 잘못된 지점이 있고, 이용자의 행동 수정이 필요한 부분에서도 서비스의 올바른 활용을 위해서, 짚고 넘어가기보다는 이용자의 비위를 거스르는 부분에 부담을 느껴서 수동적으로 대처하게 된다.

그니까 사실은 이 경쟁관계라는 것 보다는 활동보조인과 똑같이 기관도 장애인이 선택할 수 있다라는 거는 사실 기관 입장에서는 힘든 거예요. 예를 들면 경쟁이라는 거는 개보다 더 잘해야 되고 뭐 이런 것들이 있어야 되는 거잖아요. 근데 우리가 사실은 지금 상황에서는 그런 경쟁관계.. 우리가 장애인을 모셔오기 위해서 특별한 노력을 하지는 못하고, 오히려 장애인이 마음에 안 들거나 우리 직원이 불친절하면 딱 데로 가요...예를 들면 권한이 장애인한테 있기 때문에, 그 사람(이용자)의 비위를 맞춰주는 이런 친절이라든지 그러한 부분들.. 굉장히 중요해 지구요 (W03).

이용자가 기분이 상하니까, 아 그래서 어떨 때는 차라리 이용자한테 분명히 이게 아닌데 말하지 않고, 그냥 예 그렇습니다, 그러세요, 그러세요 하면은 정말 말라있는 수익은 오르는 건데, 제가 생각했을 때, 제가 생각하는, 그런, 아 뭔가 이사회 의 복지에, 막 그 학교에서 배우고 나온 그런 거는 잃어가는 그런 기분이 들더라고요. 그것도 그렇고 저희도 이용자 분한테 어떤 경우에는 말을 이거를 해야 되나 말아야 되나 그런 고민을 하는 그런 순간에는 아.....(w04)

솔직히 저부터라도 싫은 소리하는데 보다는 그냥 예 예 하는 데가 나올 수 있거든요. 수동적인? 정말 이용자가 어떤 일을 하든 간에 수동적으로. 이용자의 이런 뭔가에 개입을 해서 이거는 막 고치시오 이런 이른바 잔소리보다 이제 일단은 지금 서비스만 제공을 하고 있고 서비스로 인해서 뭐 지금 하고 있으니까 그런 입장이 겠죠. 뭐(W04).

(4) 추가적인 서비스의 제공

현대 서비스 산업에서는 핵심서비스의 품질의 가시화나 차별화가 어렵기 때문에, 핵심서비스와 전혀 무관한 혜택을 주면서, 핵심서비스의 판매를 촉진하다. 활동보조서비스도 서비스 제공기관은 활동서비스의 사용과 전혀 무관한 명절선물, 나들이, 이용인의 취미교육, 물품 지원 등을 하며, 활동보조서비스와 전혀 무관한 재화나 서비스를 추가적으로 제공하면서 경쟁하기도 하였다.

①명절 선물의 지급

명절 선물은 가장 일반적으로 제공하는 추가적인 서비스 였다. 명절 선물에 대해서는 이제까지는 해오는 관행적인 부분이라고 인식하기도 했고, 감사의 의미로 드리는 것인데, 구청이 지도 점검차원에 문제 삼는 것에 대해서 당혹감을 느끼기도 하였다. 하지만, 활동보조인 홍보차원으로 생각하며, 다른 제공기관에서 드리는 것과 차이 나지 않게 드리기도 하였고, 경쟁기관들이 모두 명절 선물을 하는데, 명절 선물을 드리지 않으면, 이용자를 빼앗길까 하는 두려움을 가지고 있었다. 그리고 실제 명절에 선물을 주지 않아서, 이용자가 다른 제공기관으로 옮겨간 경험을 가지고 있기도 하였다.

활동보조인 사업 하면서, 이용자한테 선물도 나가거든요, 홍보차원에서 조금씩 나가는 건데, 그거 비교 하시는 분들이 있어요. 어디는 뭐 좋다더라, 대충 (다른 서비스 제공기관과) 비슷하게 줍니다. 크게 차이 나지 않게, 명절 때, 이 번에는 아마 음식, 조미료, 설 때 한 번 나갔어요(W08).

저희가 이용자분들한테 선물을 드리지는 않았었어요. 그런데, 작년에 저희가 추석이라 이렇게 해서는 그냥 소정, 조그만 거, 설에 드렸나, 명절에, 설이랑 추석이나, 비누나 수건이나 이런 부분들을 드렸었어요. 저희는 이용자분들한테 뭔가를 드리거나 하는 부분들이 없었는데, 올해 한 두 차례에 드리기 했는데, 이런 부분이 문제가 되기도 하는 것 같더라고요. 이용자분들한테, 저희쪽에서는 어려움이 있거나, 무언가의 제제나 이런것은 없었는데, 다른 기관이나 구에서 점점 같은 거 나오거나 하면, 이용자 분한테 선물 주는 부분은 조금 그렇게 보시는 경우들도 있더라고요(W06).

근데 소액이에요, 진짜 소액이에요. 제가 그래서 왜 이걸(지도점검) 하냐고 했죠. 그러면요, 시장에 내놔는데, 그러면 이용자들이 먼저 물어보거든요, 선물 뭐냐고, 그런데 그러면 그렇게 이야기 할까요, 내가 그랬어요. 저는 조금 말할 때는 말하는 스타일이라서, 그랬어요. 구청 담당자에게 그랬어요. 그러면 시장에 내놔고, 그러면 이용자가 이번에 선물 뭐 냐고 물어보는데, 우리 선생님들한테 그러면 저희는 공공기관이라서, 이차저차해서, 저희가 사업비로 쓸 수가 없어서 선물을 못합니다라고 하면, 그 분이 그래서 아, 그렇습니까? 라고 계속 우리한테 할까요? 제가 그렇게 할까요? 라고 질문을 했어요. 그러니까, 그분(담당 공무원)이 가만히 계시더라고요. 그거는 말이 안 되는 소리 아닐까요? 다른 곳에서는 우리 보다 더 많은 금액의 좋은 선물을 드리고 있는데, 저희는 기준을 삼는다고 만원 정도 카놀리나 유도 구경 때 했고, 요번에는 ..(w14)

복지관에서 쌀이랑 나오는데 안 나왔어? 그러면 저는. 저희는 안주세요? 그러시면 어 선생님, 그건 복지관에서 후원 받은 거구요, 저희가 그런 게 어딴어요. 그것 때문에 또 옮겨가세요. (그런 비율이 높나요?) 높죠. 제가 말씀 드렸잖아요. 선물 안 줬다고 간다고. (그 이유로 많이 가시나요?) 많이 가시지는 않는데, 그런 것들이 이동물이 많아요. 이동물이 많.. 이동물이 전혀 없다고 얘기할 수는 없는 부분들이 있는 거구요(w21).

생일날 선물이라든지 설 명절 이럴 때 선물이라든지 이런 건 저희도 하고..연하장 발송 이런 것도 다하기는 하는데 복지관이 얼마큼 해 주는지는 잘 모르겠으니까, 그러니까 이용자분들도 이걸 막 비교하시거든요. (뭐 더해달라 그래요?) 네. 어디 기관 더 주는데 우린 왜 안주냐. (월 더 주는데요?) 아 그런 건 얘기 안하고 그냥 뭐 이렇게 거기는 뭐 선물도 더 주던데 안주세요? 막 이러면 우리도 나가긴 나갈 거예요 하고 이렇게 말씀드리거든요(w16).

이렇게 추가적인 재화를 제공하는 방식의 경쟁이 활동보조서비스 그 자체의 질 향상에 오히려 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 생각하는 사회 복지사도 있었다. 선물을 제공하기 위해서는 운영금의 일부가 이용자에게 드리는 선물을 사는 비용으로 지출되고 나면, 활동보조인에게 돌아갈 부분이 줄어들고, 그렇게 된다면, 양질의 활동보조인을 구하기도, 활동보조인의 서비스가 향상되기를 기대하기도 어렵게 된다고 생각하고 있었다. 그렇다고, 운영기관의 운영비를 줄인다면, 운영기관이 운영을 할 수 없게 되니, 그것도 방법은 아니기 때문에, 추가적인 선물을 제공이 활동보조서비스의 질 향상에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

을 초에도 그래서 빠져나가신 분들도 있거든요. (타 제공기관이) 생기면 바로 빠져나가기도 해요. 소문이 나니까. (무슨 소문이 이요?) 거기서 뭐 준다더라. (뭘 줘요?) 쌀도 주고 이랬다고 그러더라구요. 그래서 (이용자) 몇 명이 (타제공기관으로) 갔었었어요. 그래서 그러시냐고 얘기를 했는데, 그게 원래 불법이거든요. 호객행위를 못하게 되어 있는데 이젠 그렇게 하는 거죠. 한 두 명이 가셨으면 몰라도 좀 인원이 많아져서 물어봤어요. 어디 가시냐고 그러니까 활동보조인이 얘기해주시기도 하시고 이용자분이 얘기해주시기도 하시고.. (활동보조인의 서비스 질로 경쟁 하는건 아니네요?) 이제 그러다 보면 질이 나는 좋아질 거란 생각이 안 들거든요. (왜요? 왜 그러다 보면 질이?) 그러니까 이용자 분한테 그렇게..아까도 계속해서 말씀 드린 건 지원을 이용자한테 쓰잖아요. 지원은 하난데 이 지원을 이용자한테 쓸 거냐 내가 활동보조인한테 쓸 거냐 그거거든요. 이용자한테 만약에 써요 그럼, 활동보조한테 갈게 적잖아요. 그러면 적은 돈을 받으면서 좋은 서비스를 하기는 어렵다는 거죠. 자꾸 이렇게 되는 거예요. 내가 활동보조인한테 많이 줘. 활동보조인이 잘 할수도 있지만 운영 쪽에서 안 되는 거예요. 운영이 안되면 어차피 다 안 되는 거잖아요 (w16).

②나들이 및 문화체험을 제공

명절선물 이외에 기관에서 이용자를 데리고 나들이를 가는 서비스를 제공하기도 하였다. 이용자들이 활동보조인서비스 모니터링 할 때, 나들이 서비스를 요구하기 때문에 제공하는 곳도 있었고, 나들이를 활동보조서비스에 포함된 하나의 서비스로 인식하고, 제공하는 곳도 있었다.

저희가 지금 상하반기 욕구조사를 하는데, 만족도 조사를 하면서, 욕구조사도 같이 실시를 하는데, 어떤 서비스가 더 강화되었으면 좋겠냐. 보조인 교육, 문화체험, 나들이 같은 거, 머리에 떠오르는 것이 그것 밖에 없는데, 그 분들이 그것을 선택하는데, 문화체험이 많고, 그 다음으로 보조인 교육을 좀 더 강화해 줬으면 좋겠다. 다음으로는 담당자가 상담하는 기술을 높였으면 좋겠다는 것도 있더라고요, 그것을 보고 협의를 하죠. 이런 부분의 욕구가 많으니까, 이 부분을 늘리자. 이야기를 해요, 사실 저희가 결정한다고 다 되는 것은 아니지만, 노력을 하게 되는 거죠. 이런 이야기가 나왔다. 올해는 문화체험을 많이 진행을 했었어요. 이번에도 욕구조사를 했더니, 문화체험 부분을 많이 낮아졌더라고요. 그 대신 보조인 강화가 많이 나타났어요. 더 질은 높아질 수 밖에 없을 것 같아요(w13).

기관은 보조인만 보내고 끝내라고 하면, 그 기관의 메리트가 없잖아요. 플러스 생활용품도 주고, 후원금도 연결해 주고, 교육도 있고, 나들이도 있으면, 그 기관을 이용을 하겠지요. 저희는 문화체험 가고요, 교육하고, 간담회 진행하고 있고요, 이용자, 보조인 세션이 같이 있고요, 활동보조와 관련한 장애인 인권 교육 이런 것도 있고, 이 사람들이 소양교육이 있고, EM이랑 DIY 공예 했었어요. 그들이 와서 같이 만들고, 체험할 수 있게끔, 활동보조가 어떻게 보면, 미니 복지관이에요. 저희는 이 분들에 대해서 이런 특화서비스 다 하고 있고요, 문화는 나들이, 문화관람, 체험 이런 거고요, 간담회는 활동하면서 어려운 점들, 보조인들과 마찰이 생겼을 때, 잘 해결되지 않으면, 저희 기관 담당자하고 의논을 해야 되잖아요. 그것들이 개별적으로 상담을 통해서 이루어 지고 있지만, 좀 구체적으로 명목을 해야 되는 것들이 있잖아요(w09)

제가 놀러가는 계획을 세워봤었는데 활동보조인들도 힘들어하시고 가시는 분들도 말들이 많아서 의견수렴이 잘 안되더라고요.(어떤 배경으로 그렇게 세우게 되셨어요?) 그냥 우리를 이용하시는 분이 좀 더 좋은 서비스를 받았으면 좋겠다. 그냥

우리가 이렇게 활동보조인만 보내는 게 아니라 우리가 좀 더 관심을 갖고 그래서
저는 방문을 다 하거든요 일일이 나가서..(w16).

(여행을 안 간다고 [바우처 서비스 제공기관을] 바꾸겠다만 하세요, 단지 여행가지고 조르세요?) 그것을(여행 가는 것을) 서비스의 품질로 선택하세요. 실제로 이분들을 해 보면, 서비스의 품질은 거기(활동보조인의 서비스 품질)에 있지 않다 는 것을 알고, 뭔가 더 내놔라 하시는 거고, 서비스 품질은 내가 하고 있는 활동보조인하고 그런 거죠. 다시 원점으로 돌아가면, 서비스의 품질은 선택하는데, 내가 만나서, 몇 일 해보기 전에는 내를 해 주는 활동보조인의 서비스의 질을 알 수가 없는데, 그렇다고 몇 일 해보다가 자르고 다른 사람 하면, 내가 별로 가리킬 게 없는 사람이면 모르겠는데, 내가 와상환자고, 갈아서 음식 먹어야 되고, 석션해야 되고, 온갖게 다 달려 있어서, 누가 오면, 알려주는데, 한 세월 다 가는 분인데, 바뀌 이려면, 노이로제가 걸리죠. 한 주하고 바꾸면 견딜 수가 없어요. 이런 것들이 있어요. 시식해보지 않으면, 알 수가 없는 상품인 거죠. 그런데, 그렇다고 해서 알 수 없어요. 사람이 그렇게 금방 한다고 알 수는 없으니까. 균일화 되지 못한 서비스라고 할까요? 균일화 되지 못한 서비스는 서비스의 내용이 광범위하기 때문에 그런 거예요. 뭐뭐뭐 합니다. 그것만 하면, 뭐, 뭐, 뭐 라고 하면, 균일화된 서비스로 만들 수 있는데, 그렇지 않으니까. 장애인이 원하는 것을 다 해주는 서비스거든요. 그렇기 때문에, 애매모호한 바우처이기 때문에, 서비스가 균일화 되지 않고, 이용자도 선택을 제대로 할 수 없고, 장단점을 선택할 수도 없어요(w08).

나들이 등의 추가적인 서비스의 제공은 단지 활동보조서비스를 이용하면서, 다른 추가적인 서비스를 받을 수도 있기에 이용자에게 유리해 보이기도 한다. 하지만, 추가적인 서비스의 제공은 이용자들은 해당 제공기관에서 서비스 제공을 지속적으로 받는 것을 조건으로 추가적인 서비스를 노골적으로 요구하기도 한다. 그리고 제공기관은 추가적인 서비스를 제공할 때, 이용자가 늘 것이라는 기대를 하기도 하고, 실제로 추가적인 서비스 제공을 하여 이용자 수가 증가하는 경험을 하면서, 이용자를 유인할

수 있는 방법으로 생각하기도 하였다.

▲▲▲(타 제공기관)이 제 작년인가에 (활동보조서비스) 이용자와 제주도 여행을 갔을 거예요. 다 가진 못 하고, 그 중에 곤죽이 좋은 몇 분하고 가셨단 말이에요. 이게 알려지니까, 우리 △△(해당 제공기관)에서는 ▲▲▲(타 제공기관)에서는 제주도 여행을 갔다더니 하고 줄라대기 시작하는 거예요. 다 간 것은 아니고...(w08)

이게 결국은 소문 타는 거예요. 저희가 이런 서비스 하고, 보조인들의 부정결제나 이런 것들을 잘 감독하니까. 야, 거기는 괜찮은 거 같아, 사실은 이용인들이 집단으로 행동하는 분들이 많으시거든요. 어, 나 ■■■(해당 제공기관) 이용하니까, 너도 한 번 외봐. 괜찮아. 같이 움직이거든요. 문화여행 갈 때도 같이 움직이기 보다 친구랑 같이 가는 것이 재밌거든요. 나 이용하고 있으니까, 우리 다 같이 이용해서 놀러가자. 이 개념이 될 수 있느니까(w09).

다른 비공식적인 자원들이 ●●●(해당 제공기관)에는 있잖아요, 밀반찬도 가고, 나들이도 가고, 이런 것들이 있거든요, 여기 이용한 이용자들은 다른 서비스도 추가적으로 제공되기 시작한 거예요, 그러다 보니까, 여기 이용한 이용자들은 다른 서비스가 추가적으로 제공되기 시작한 거예요. 그러니까, 여기(다른 제공기관) 이용한 사람들은 이쪽(해당 제공기관)으로 넘어오기 시작한 거예요. 우리만 해도, 지역에서는 신규이용자가 안 나오는 시점이 있었어요. 한 3년 전부터는 그 뒤부터 신규이용자가 아니라 ■■(다른 제공기관)의 이용자가 ●●●(해당 제공기관)으로 넘어와 버려요. 그래서, 이 부분, 핵심 50명은 서비스의 다양성 부분 보다는 이용자의 권리와 인권에 관심이 있었기 때문에 ■■(다른 제공기관) 남아 있는 거고, ■■(다른 제공기관)에 가지 않고, 집에서 서비스만 받았던 사람들, 인권과 관리에 조금은 문제의식이 덜 했던 분들은, 서비스 중심적인 욕구를 받다보니까, 다양한 서비스를 받을 수 있는 ●●●(해당 제공기관) 쪽으로 옮겨와 버리기 시작한 거죠(w18).

그리고 이용자들의 추가적인 서비스 요구 행위와 추가적인 서비스 제공으로 인해서 이용자를 안전하게 확보한 경험은 해당 기관에 후원물품이 생겼을 때, 해당 기관 내의 어떤 취약계층보다 바우처 서비스를 이용하는 이용자가 먼저 떠오르도록 하기도 하였다.

가정환경 개선 사업중에서 홈클리닝도 진행하고, 이 집에는 남자들만 있고, 지저분하다, 그 분 홈클리닝 사업도 해 주고, 서울시나 보건복지부나 요청하는 것은 활동보조 수익금은 다 활동보조 이용자와 보조인을 위해서 쓰라고 하는데, 사실 복지예산이 주는 상황에서 그렇게 하기는 힘들거든요, 기관 입장에서, 그래서, 그렇다면, 다른 서비스들과 연계해서, 가정환경 개선사업, 후원이 들어왔을 때, 우리 활동보조 이용자들 먼저, 최근에 가깝게 있었던 일은 추석 때, 저희가 사과를 200박스 먼저 받았었어요, 그래서 활동보조 이용자들 먼저, 어려운 분들, 좀 후원, 결연 부분을 신경을 쓰게 되고, 그 외에 가정환경 개선이나 여타, 그런 사업이 있을 때, 선정회의 할 때, 그 분들을 먼저 생각하게 되는 부분들이 있죠. (이 분들은 왜 먼저 생각하게 되는 거죠?) 그게 이제 우리 서비스 이용하시는 분들을 신경을 쓰고 있다, 이렇게 되면, 이것도 하나의 이용자 분들 입장에서는 활동보조를 내가 이용을 했더니, 이렇게 이용이 되는구나, 사실 홍보해야 한다고 해야 될까요, 그런 부분이 있는 것 같아요, 저희도 사실, 그런 생각도 마음에 있고, 사실 더 어려운 사람들이 연결되어야 겠지만, 활동보조 서비스 이용자를 먼저 생각하게 되는 것 같아요(w13).

(5) 핵심서비스의 변질을 수용

활동보조서비스는 서비스의 내용이 장애별로 개인별로 다양하고, 서비스도 복잡하다. 활동보조서비스는 다양한 장애인의 특징과 장애인 특성을 고려해야 하기 때문에, 서비스 내용의 표준화가 이루어지기가 노인돌봄서비스의 경우보다 어려운 영역이다. 또한, 단순한 돌봄서비스라기 보다는 장애인에 대한 지식과 중증장애인을 다루는 대인관계기술 및 의사소통 개선 등을 위한 꾸준한 전문교육이 필요한 영역이다(지은구, 2010: 274). 이러한 경우에, 가장 적합한 경쟁전략은 개별화 전략이다(이유재, 2008: 372~373).

개별화 전략을 취하기 위해서는 활동보조인이 해당 장애에 대해 이해하고, 해당 장애인이 자신의 잠재능력을 최대한 발휘하면서, 보조하기 위해서는 숙련된 전문성이 요구된다. 하지만, 저숙련 상태인 활동보조인으로 개별화 전략을 취하기 위해서는 지침에서 정한 시간 이상의 추가적인 교육이 필요하다. 추가적인 교육에는 비용과 시간이 소요된다. 활동보조인에게 추가적인 교육을 제공한 전문적인 인력과 시간을 배치하지 않는다면, 활동보조인이 제공하는 서비스는 이용인이 기존에 가지고 있는 역량을 감소시킬 가능성도 있다.

저희가 활동보조 사업을 하는 것도, 좋기도 하지만 폐해도 있어요. 활동보조인 분들한테도 이야기 하고, 이용자한테도 이야기 하지만, 시각장애인분들이 처음에는 자기 집에서 지하철까지 혼자 하실 수 있어요, 그런데, 이 활동보조사업을 몇 년 받으시면서, 아예 그 기능을 안 쓰다 보니까, 그 기능에 대해서 퇴행이 되시거나, 잃어 버리거나, 이 활동보조 서비스를 받으면서, 편해진 것은 있지만, 기존에 가지고 있던 자기 스스로 할 수 있는 역량들이 오히려 감소된 경우가 많아요. 특히 긴 시간의 이용자들이 그런 경우가 많더라고요.
(퇴행 되는 게 어떤 경우가 있을까요?) 지적 장애인 아동의 경우, 활동보조인한테 항상 저희가 말씀을 드리는 것이, 혼자 하실 수 있는 부분까지 다 도와주시

면 안 된다. 예를 들어서 이동할 때, 버스카드 혼자 댈 수 있는 아이를 대 주지 마셔라. 활동보조 서비스를 이용 못하거나, 만약에 부모가 혼자 스스로 해야 될 때, 그리고 할 수 있는 기능을 아예 누군가가 해 주면, 이 아이에게 결코 바람직 하지 않다. 이렇게 이야기를 하죠. 혼자 내가 걸어서 학교까지 걸어갈 수는 없어, 그런데, 계속, 팔짱을 끼고, 아까 리드를 누가 하느냐에 따라 달려있는데, 저희 그런 교육을 시키거든요, 제가 개별적으로라도, 혼자 하실 수 있는 부분에 대해서는 역량을 최대한 끌어주고, 훈련까지는 아니지만, 저희가 특수교사 훈련까지는 아니지만, 뒤에서 봐 줘라, 보조적인 역할을 해서 이 아이가 가지고 있는 역량을 감소시키거나, 이 아이가 가지고 있는 역량을 감소시키는 것은 바람직 하지 않다. 이 서비스의 폐해가 그런 것 같아요. 약간, 장애인 분들이 선택권이 있고, 이 서비스가 편하다 보니까, 오히려 역량을 감소시켜요. 그래서, 그 부분은(w23).

처음에는 생각하실 때, 보조인에게 모든 것을 다 의지하지 않겠다는 생각을 가진 분들이 있을 것 같아요. 점점 보조인하고 하면서, 많이 의지들을 하시는 것 같아요. 그래도 가끔 이런 데도 있더라고요, 연결이 안 되었던 경우가, 보조인이 다 할려고 했다는 거예요. 남편이 지체장애인이고, 여자분이 시각장애인 분이셨는데, 장을 봐오면, 자기가 요리를 하면, 옆에서 다듬어 주고, 봐주기만 하면 되는데, 이 어머니는 자기가 다 만든다는 거예요. 그래서 다른 분을 바꿔달라, 내가 남편을 해서 요리를 해서 주고 싶은데, 이 아주머니가 다 하실려고 한다. 이런 경우들도 있었어요. 이 분들은 보조인에게 전부 의지하기 보다는 보조만 받고, 스스로 하고 싶어 하시는 거잖아요. 그런 것도 있고(w13).

① 지나친 가사업무를 부과하는 상태를 수용함

장애유형별로 장애인에 상태에 대한 전문적인 이해가 없다면, 서비스 중개를 담당하는 사회복지사가 활동보조서비스로 인해 퇴행이 이루어지는 부분을 알고 대처하기는 어려울 것이다. 개별화 전략은 오히려 현실에서 이용자가 요구하는 지나친 가사업무의 부과하는 상태를 수용하는 양상으로 전개되고 있었다.

사회복지사에 따르면, 실제 활동보조인의 절반 정도는 이용자의 활동

보조업무보다는 지나친 가사업무로 힘들어 하고 있었고, 제공기관도 적절하게 중재하지 못하고, 상황을 수동적으로 수용해 버린 경우, 활동보조서비스는 폭넓은 형태의 가사서비스가 되버리기도 하였다. 이런 현상으로 인해 일부 사회복지사에게는 활동보조서비스가 장애인의 현실적인 요구를 파악하지 못한 서비스이고, 전문적인 가사서비스가 새롭게 도입될 필요성이 있다고 생각하고 있었다.

잘 이용하시는 분들은 잘 이용하세요. 간혹 가다가 보조인 선생님들이 무슨 대청소를 해야하거나, 정말 파출부처럼 생각하는 부분들, 그리고 간혹은 내가 이렇게 서비스를 받았으니까, 너희들도 그 만큼에 대한 급여를 받아갈 수 있는 거야라고 말하는 분들도 있고, 이제, 몸으로 힘들게 하시는 분들도 있고, 과도한 일을 시키셔서 분명히 이 일을 우리가 하지 않아도 되는 일인데도 불구하고, 이 가사 일을 열어놨다는 부분이 굉장히 애매해요. 우리는 원래 청소, 그런 부분들 대청소라든지, 저희가 유리창을 닦는다든지, 그런 부분은 안 되요. 김장을 담궈드린다든지 저희들도 어느 정도 제한이 있어요. 그리고 이용자 외에 보호자 부분에 대한 서비스를 진행하는 부분들도 제한이 되어 있는 부분이에요. 그런데도 불구하고, 이게 막 이용자 옷이랑 보조인 옷이랑 막 섞여 있는데, 이용자 옷만 빼서 세탁기에 돌리거나 그런 부분들이 어렵잖아요. 현장에서 일하시는 분들은, 그러다 보니까, 그런 부분들 때문에, 제가 봤을 때는 중간 정도, 이용을 정말 잘하시는 분들은 자기가 필요한 부분, 필요한 영역에서 자기가 활용해야지 되는 분들이 있는가 반면에, 정말 그냥 집에만 있는 분들이시거나, 이런 부분들은, 보호자랑 같이 생활을 하는데, 보조인을 활용하시는 부분들이나 이런 부분들에서는 빗겨나서, 제가 봤을 때는 지금은 (활동보조 서비스의 규정대로의 활용은) 중간 정도 인 것 같아요 (W06).

사실은 그러면은 말만 그렇지 파출부거든요, 사실은 복지체계 안에서 싸게 먹는 파출부라고 할까, 요즈음 파출부 비싸요. 어떤 분은 그런 분들, 잘 사는 집인데, 시각장애인분인데, 활동보조 써요, 정말 파출부처럼 써요, 그런데, 그 아파트 단지에는 진짜 파출부들이 출근해, 파출부들이 할 것만 하고, 탁탁탁 치우고 간데요, 그런데, 자기는 온갖 것을 다 해준다는 거예요, 활동보조니까, 해달라는 것 다해주고, 정서지원도 해주고, 더 해주는데 월급이 작아. 비교가 되는 거죠(W08)

사실상 이용자들의 욕구에 맞는 서비스 가사를 원하거든요, 반이, 이용자의 반이 가사를 원하고, 가사도우미를 따로 분리할 필요도 있어요. 차라리 그거 할 사람 따로, 이용자 없이 가사만 돌봐 줄 사람. 이용 장애인 가족 가사도우미, 이렇게 하면 되겠조? 본인이나 장애인은 다른 데 가서 일을 보고 있더라도 그 집에 가사를 도와줄 사람, 아예 파출부(W08),

시간에 대한 불만이 가장 많고, 사람(활동보조인)이 있으면 항상 좋아하세요. 항상. 본인들이 서비스를 받는 다는 것에 대해서 좋아하세요. 효과 있다. 내가 사회화 되고, 안 하던 사회활동을 하게 되었다가 아니라, 집안 치워줄 사람이 있으니까 좋다, 더 깨끗하게, 더 많이, 내 집안을 더 많이 케어해 줄 수 있다, 대부분의 욕구가 그렇다는 거죠, 그런 면에서 서비스의 질을 평가한다면, 이용자들에게 선택권을 준다는 게 맞다는 거죠. 제대로 동작하고 있다는 거고(w08)

그러나, 지나친 가사업무의 부과가 용인되는 이유 중 하나는 이용자가 선택권을 가지고 있는 상황 속에서 지침에 어긋난 이용자의 요구에 대해서 개선을 요구했을 때, 잘 수용되지 않는 경우, 판매자의 입장에서는 적극적으로 문제를 제기하는데 어려움을 느끼고 있었다.

지금도 과도한 일을 시키는 이용자분들이 있기는 해요. 그러한 부분들은 보조인 선생님들이 감수하시고, 하시는 부분들도 있기는 해요. 저희가 중간중간 나가서, 이런 부분들은 다시 이야기는 하죠. 사람의 그것에 의해서 또 원상복귀 되기는 하지만, 지속적으로 이야기는 하기는 해요. 그런 부분이 우리가 하지 않아야 하는 영역인데, 이 부분은 하고 있다라는 부분을 이야기를 하고, 이 부분에 있어서는 조금 주의를 주셨으면 좋겠다라고 하지만, 그런 부분들이 잘 안되는 부분들이 있어요. (w06).

저는 솔직히 이용자가 더 많이 힘들어요. 왜냐면, 그분들은 활동보조를 처음 받는 분도 계시지만, 그전부터 이미 자신이 활동보조에 적응을 하셨기 때문에, 그만큼 어떤 문제 발생시에 개선하는 것이 쉽지가 않더라고요, 또 저보다 많이 사신 분들이 많으시고...이용자분들 같은 경우에는 훨씬 더 많이 활동보조를 받아 오셨기 때문에, 센터를 저희 쪽에서 처음 활동보조를 받으신 분도 계시지만,

우리가 어떤 문제가 생겼다고 해서, 이런 부분은 아닌 것 같다고 이야기를 해도 받아들이지가기 어려운 것 같아요(W04).

활동보조서비스가 지나친 가사서비스로 변질되는 부분에서 단호하게 이용자를 교육하거나 지도하기 어려운 부분은 활동보조서비스를 판매하는 입장에서, 시간이 많은 이용자에게 함부로 대하기 어려운 측면과 맞물려 있다. 판매자로서 사회복지사는 시간이 많은 이용자를 보유하여 많은 시간 서비스를 제공하고자 하는 부분과 연결되어 있기도 하다.

가사지원을 지나치게 많이 요구를 하거나 저렴한 서비스로 전략을 한거죠. 예 전에는 유료 파출부를 부르면 3시간에 3만원을 줄 것을 한달 내내 쓰고도 3만원을 내니까 이용자 입장에서는 무지 저렴한 파출부죠.(가사요구가 그렇게 많나요?) 한 어느 기관이나 제가 보기에는 장기 요양도 비슷하구요. 한 70프로 정도, 지금 꽤 시간이 지났음에도 불구하고 설득하기가 무지 힘들어요... (70프로나 되는 사람들이 가사에 대해서 당당하고 당연하게 요구하면.. 어떻게 조정하나요?) 그게 힘들어요. 예를 들면 바우처가 또 문제가 뭐냐면. 60시간이나 80시간 이런 분들은 그렇게 요구를 잘 안 해요. 서울시 지원 180시간 들어가거나 이런 분들은 바우처가 권력이에요. 그래서 여기 아니면 다른데 쓰겠다 요구를 할 때 가족의 빨래를 청소를 부탁을 했을 때 저희는 이건 안 됩니다. 당사자의 코스가 맞춰줘야지 세탁기를 일주일에 막 두 번씩 돌리는데 빨래가 너무 많은 거예요. 그거를 넣어달라.. 막 개고 하는 것도. 장애인 것만 하면은 다 여섯개밖에 안되죠. 한 30개 중에서. 그러면 이거만 빼고 뭐 했을 때 가족이 아 이거 하는김에 해주지 왜 그러냐 했을 때 저희가 이건 안됩니다라고 몇 번 얘기했는데도 불구하고 바우처가 많으면, 시간이 많으면 어느 기관이나 제공 인력의 인권보다는 많은 시간을 받고자 하는 욕심이 다 생기는거죠. 운영기관 입장에서 보면, 운영기관의 제공 인력들이 좀 힘들죠.

이상의 작용/상호작용을 정리하면 다음의 [표 4-5]와 같다.

사회복지사는 5가지 작용/상호작용을 적응 유형으로 모든 패턴을 공통되게 사용하는 것이 아니라, 뒤에서 다룰 중재적 요인에 의해 영향을 받아서, 특정한 유형 혹은 몇 가지 유형을 복합적으로 사용하면서, 이용자 선택과 제공기관 간 경쟁 현상에서 적응한다. 위의 5가지 패턴은 다소 개념적 분류의 형태이다.

뒤 이어 다룰 내용은 작용/상호작용은 어떤 중재적 요인에 의해 영향을 받는지, 그 중재적 요인에 대한 설명과 그리고 이용자의 선택과 기관 간 경쟁에 서로 다른 방식으로 적응을 하는 결과에 대해서 서술한다. 결과와 관련해서는 위의 5가지 적응 유형을 사용하며 적응한 결과 서비스의 질 향상과 관련하여 결과로 도출한다.

[표 4-5] 작용/상호작용: 판매자의 역할(서비스의 질로 경쟁)

진술문 예시	개념	범주
“ <u>할 수 있는 기능을 아예 누군가가 해 주면, 이 아이에게 결코 바람직하지 않다. 개별적으로라도, 혼자 하실 수 있는 부분에 대해서는 역량을 최대한 끌어주고, 훈련까지는 아니지만, 저희가 특수교사 훈련까지는 아니지만, 뒤에서 봐 줘라. 보조적인 역할을 해서 이 아이가 가지고 있는 역량을 감소시키거나, 이 아이가 가지고 있는 역량을 감소시키는 것은 바람직 하지 않다</u> ”	보다 전문적인 수준에서 활동보조서비스를 제공하려고 노력	제공하려고 노력하기 보다 전문적인 활동보조서비스를
“ <u>활동보조인은 아무래도 늘상 같이 있으시기 때문에.. 네. 활동보조인과의 관계가 가장 중요한 것 같아요.</u> “ <u>근데 매칭을 여기가 더 잘 해주니까, 다시 와요. 그니까 우리는 이제 그런 자신감이 있어요.</u> ”	매칭을 하는데 심사숙고	활동보조서비스의 안정된 제공을 위해 노력하기
“ <u>제가 높이는 게 아니고 교육을 시키는 거고.</u> ”	활동보조인에 대한 기본적인 업무 교육	
“ <u>개개인으로 접근을 해서 상대(활동보조인)의 푸념이나 얘기를 들어주는 거죠. 스트레스 부분을...</u> ”	활동보조인의 이야기를 경청	
“ <u>권한이 장애인한테 있기 때문에, 그 사람(이용자)의 비위를 맞춰주는 이런 친절이라든지 그러한 부분들.. 굉장히 중요해 지구요.</u> ”	이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기	이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기
“ <u>시장에 내놔는데, 그러면 이용자들이 먼저 물어보거든요, 선물 뭐냐고.</u> ”	명절 선물의 지급	추가적인 서비스의 제공하기
“ <u>기관은 보조인만 보내고 끝내라고 하면, 그 기관의 메리트가 없잖아요. 플러스 생활용품도 주고, 후원금도 연결해 주고, 교육도 있고, 나들이도 있으면, 그 기관을 이용을 하겠지요.</u> ”	나들이, 문화체험을 제공	
“ <u>정말 파출부처럼 생각하는 부분들.</u> “ <u>사실은 그러면은 말만 그렇지 파출부거든요, 사실은 복지체계 안에서 싸게 먹는 파출부라고 할까, 요즘은 파출부 비싸요.</u> ” “ <u>이 부분에 있어서는 조금 주의를 주셨으면 좋겠다라고 하지만, 그런 부분들이 잘 안 되는 부분들이 있어요</u> ”	지나친 가사업무를 부과하는 상태를 수용함	핵심적인 서비스의 변질을 수용하기

2. 중재적 조건

(1) 활동보조서비스의 질평가가 어려움

이용자의 선택과 제공기관 간 경쟁에 대한 적응 유형으로 전술한 바와 같이 5가지의 분류가 가능하다면, 이들은 각의 유형으로서 적응의 양상을 보이게 하는 데에는 중재적 조건이 있다. 그 첫 번째가 활동보조인이 제공하는 서비스의 질은 그 내용이 불분명하고 질 측정이 곤란하다는 것이다. 현재 활동보조서비스가 장애유형별로 구체적으로 어떤 서비스를 제공해야 할지 정확한 서비스 내용에 대한 매뉴얼이 없다. 그래서, 저숙련 활동보조인이 가사업무를 하는 서비스로 전락해버리기 쉽다. 또한 활동보조인의 질은 외부로 가시화되지 않으며, 직접 보조를 받기 전까지 개인이 활동보조인의 서비스 질을 실제로 알기는 어렵다. 그래서, 활동보조인의 서비스에 대해 기관 차이 라기 보다는 오히려 개인차로 수용해 버린다.

① 활동보조인에 대한 매뉴얼 부재

활동보조인이 제공하는 서비스에 대한 구체적인 매뉴얼이 없어 사회복지현장에서 해당 장애인을 대상으로 서비스를 직접 제공해 보지 않은 사람은 활동보조인이 어떤 서비스를 어떻게 제공해야 장애인이 자신의 능력이 퇴화하지 않는 상태로 유지시키는지 알 수 없어, 활동보조인이 제공하는 서비스(핵심서비스)의 질 향상에 주력하기가 어렵다. 지체장애인을 집에서 일시보호를 요청했을 경우에, 사고만 없이 데리고 있어 준다고 생각해서, 활동보조인이 스마트폰이나 핸드폰만 보고 있었던 경우도 있었다.

품질을 균일화 하자는 거죠. 품질을 균질화 하기 위해서는 정해져 있는 것만 하고 나오는 게 맞거든요, 예를 들면, 의사 같은 경우에, 과 별로 분류 되어 있죠. 내과, 외과, 이 분들 다하는 거, 종합가정내과 있죠. 그런 것과 같은 분류라고 생각하면 되요. 이런 식의 바우처를 상상하면서, 바우처의 선택권을 주자라고 했는데, 그런 개념이 아니죠. 파출부하나 고용하는 개념인 거죠. 전문성을 떨어트리기도 해요. 다 하는 게, 흔히들 듣게 되는 불만토로 중에 하나는 내가 파출부냐, 내가 활동보조 일하는 것이 파출부 일하는 것 같다, 내가 상상하고 교육받던 이게 아닌데, 나는 이집 청소하고, 빨래하고 파출부만 하는 것 같다. 그런 분들한테는 그것도 장애인을 보조하는 일이라고 하지만, 그것만은 아니거든요, 정서지원도 해야되고, 사회에 복귀하기 위해서 사회의 일원으로 생활하기 위해서, 생활을 지원하고, 활동을 지원해야 하는데, 장애인 가족을 돌보고 있는 거죠. 현재의 제도에는 그런 부분을 서비스 제공하는 부분이 없기 때문에, 카테고리화해서 아예 나누자는 거죠. 음성적으로 거기에 몰아넣지 말고, 장애인 가사 도우미를 따로 빼주고, 이 사람은 활동하는 데만 쓰세요. 활동보조 하는 사람은 그걸로 해서 수가를 다르게 주고. 사실은 그게 훨씬 힘든 일입니다. 사실은 지금 근데, 장애인들의 입맛은 장애인 활동보조를 그렇게 생각은 안 하세요. 파출부 하나 쓴다고 생각하세요(w08).

(실제는 어떻게 나타나는 거예요?) 그니까 예를 들어가지고 이용자가 지적장애 인이에요. 그리고 이제 걸음도 어려워요. 그렇다 치고, 치면은 보호자가 이용자에 대해서 일시 보호를 해 다오. 집에서 데리고 있어 준다든가 그런 걸 요구할 때, 그냥 그런 경우들도 있죠. 그냥 애랑 내가 같은 공간. 같은 집에만 있으면 된다. 그니까 무슨 사고만 안 나면 된다. 그렇게 생각을 하고, 그.. 뭐라고 해야 될까요? 그냥 시간만 떼우는 거죠. 쉽게 말하면. 뭐 그래가지고 어.. 본인은 뭐.. 스마트폰이나 다른 인터넷을 하고, 책을 본다던가 뭐 그런 식으로 진행될 수도 있구요. 다 그렇다는 게 아니라(w15).

② 활동보조서비스의 비가시성

활동보조인의 질은 개개인을 분류, 평가하기 전까지는 담당 사회복지사도 활동보조인의 질을 알 수가 없다. 이용인이 직접 보조를 받기 전까지는 활동보조인의 질에 대해서 알 수 없다. 그래서, 제공기관은 활동보조인의 질에 대해서 개인역량의 차이일 뿐 제공기관의 차이가 아니라는 소극적은 결론에 도달하기도 한다.

(이게 잘 하는 사람을 원하지 않고, 맞는 사람을 원한다는 것이, 어떤 거죠?) (활동보조인이 잘함과 못함을) 구별할 수 없기 때문이죠. 이게 각각 표준화되지 않은 서비스라고 제가 이야기 드렸죠. 사람을 파는 거기 때문에, 이 사람이 어떤지 몰라, 써보기 전에는 마셔보기 전에는 입어보기 전에는 모르는 거예요 (w08).

경쟁관계면, 무엇이 더 낫다는 선택을 할 수가 없어요. 균일하지 않으니까. 그냥 하다하다 못해서, 서비스 외에 부수적인 것들을 찾는 거죠. 부수적으로 결다리로 껴오는 게 뭐 있나. 선물, 여행, 이런 거 찾고 다니시고, 뭐, 혹은 어디가면, 부정수급해서 뭐 해 주는게 있나, 찾으시고....당연히 안 된다고 하는데, 그런 거 있나 찾으러 다니시는 분들도 있어요....이 관계는 시식해 보기 전에는 알지 못하는 음식 같은 거예요. 겉에는 다 똑같은데, 안에는 무슨 찜이 들었는지 알지 못하는 거예요. 근데, 그래도, 비슷한 가치의 찜이 들어 있으면, 모르겠는데, 공갈빵인 것도 있다는 거죠. 정말 그런 거예요. 알 수 가 없어요(w08).

약간 정확하게 이야기하면은, 우유를 내가 사먹으려고 하는데, 정확하게 내가 몇 월 몇 일자 우유를 먹고 싶다. 편의점이 세 개 있어요. 우유가 진열되어 있겠죠. 거기 우유가 진열있는 것은 편의점 이름만 보면 모른단 말이에요. 가봐야죠. 여러 군데, 동시에 들어가서 볼 수 있어요. 실제, 그렇게 하시기도 하시고. 그 우유가 제조일자가 안 써 있어요. 상하지 않은 것을 먹고 싶은데, 먹어야 할 수 있죠. 그때 부터는 이야기를 들어봐요. 하지만, 어느 편의점이 좋대더라. 어디 가면 좋대더라, 겪어보지 않았으니까(w08)

③서비스의 질을 활동보조인 개인차 수준의 문제로 정의함

활동보조인의 질은 외부로 가시화 되지 않았기 때문에, 제공기관은 활동보조인의 질에 대해서 개인역량의 차이일 뿐 제공기관의 차이가 아니라고 생각하여, 활동보조인의 교육에 큰 의미를 부여하지 않았다.

어.. 사실 활동보조의 질은 사람에 따라서 다른 거기 때문에, 센터가 표준화가 될 수 없어요. 예를 들면 우리 센터 소속이지만, 좀 성격 안 좋고 어? 게으른 활동 보조인은 잘 못 할거고, □□(타제공기관) 소속이지만 싹싹한 사람이라면 훨씬 잘할 것이기 때문에(W03).

(활동보조인의 서비스는 비슷할거라 생각하세요 다를 거라 생각하세요?)
음 글썄요..그것도 다 다르지 않을까요. 그것도 저희 기관 에서도 다 다르거든요. 50명 정도 넘게 계시니까..어떤 분은 그분이 원하는 거 다해주시는 분도 있고 어떤 분은 내가 교육받은 대로 이거이거이거만 하겠다 하시는 분들도 있고 또 이런 거 잘 모르세요. 교육을 우리가 40시간 받긴 하는데, 40시간 받아가지고는 잘 모르시거든요. 장애에 대한 이런 이해가 없으니까 내가 도와줄 수 있는 건 돕는데 잘 못 도와주시기도 하시고 어떤 분들은 4년 5년 하니까 베테랑 이시기도 하시고 여기 안에서도 다 수준이 다르거든요. 평균화 되어 있는 어떤 것들이 없거든요. (기관도..어느기관이 특별히 잘한다고 말할 수 없다 그런 건가요.) 그렇죠 . 그런 것들은 우리가 기관별 분석을 잘 안 하잖아요(w16).

(2)저숙련 노동자로 양성된 활동보조인

①비체계적인 활동보조인 양성 제도

장애활동보조 이수교육을 받고 서비스를 제공하게 되는데, 이수교육은 실습교육이 아닌 이론 교육이고, 시험을 보는 것이 아니라, 단지 수강하면 되기 때문에, 교육의 습득률을 알 수 없다. 활동보조인은 저숙련 노동자로 양성되어서, 서비스 질 수준이 일정 수준이 확보가 되지 않을 수 있다. 이에 반해, 요양보호사는 시험을 봐야 하는데, 자격증을 딸 수가 있는데, 요양보호사 자격증을 부담스러워, 활동보조인 자격을 준비한 활동보조인들도 있다. 요양보호사가 교육도 더 세밀하고, 급여도 활동보조인보다 높고, 활동보조인이 교육기간이나 내용도 더 단편적이고, 보수도 요양보호사보다 낮다.

그런데 저희는 교육자격으로도 뭐가 지금 안 맞는게 아무런 학력제한이 없어요. 도대체 이걸 전혀 불합리한 거예요. 학력 왜 없어야해? 솔직히 시각장애인을 봤을 때 하물며 약 성분을 다 봐줘야 하고요. 원 성분을 다 봐줘야 해요. 분명히 있어요. 제가 시각장애인을 상담하러 갔는데 꼭 물어봐요. 근데 우리 장애인인, 곳곳 지적장애인, 청각장애인, 신체장애인이 많잖아요. 근데 왜 학력제한이 없어?(w14)

급여를 올릴 뿐 아니라, 교육방식이 바뀌어야 되요. 지금활동보조 교육은 제공기관과 분리되어 있어요. 과거에는 제공기관의 추천을 받아서, 교육을 받아서 왔는데, 이제는 교육기관에 받고, 수료증 받고, 찾아오면 되는지 알고 계세요. 수료증만 받고와서, 자 일 주세요. 이렇게 한 단 말이에요. 제공기관의 교육을 받아도, 건성으로 듣는 분도 많으시고, 실무하고 거리가 멀어요. 실습은 여기 와서 받으라고 와요. 그런데, 저희는 안 할 분 실습해드리지는 않아요, 면접을 하고, 이 분이 하시겠다고 하면, 그 때 실습하거든요, 할 지 안 할 지 어떻게 알고, 실습 완료 해서 하셨습니다. 할 수 없잖아요, 검증되지 않아 있다는 거죠. 교육을 마쳤음에도 불구하고, 실무하고, 거리가 있고, 그 과정에서 습득을 많이 낮으세요. 서류나 내는 거랑 많이 약하시기도 하고(W08).

교육기관은 그냥 교육만 받고 오면 되요, 누구나, 활짝 열려 있죠. 검증은 안 되어 있고, 그러다 보면, 아주 좀 검증안 된 인력들도 가끔 와요. 그러면, 그런 분들은 알아서 제 손에서 그냥 했는데, 오늘은 그런 요청을 하나 받았어요, 학교에서, 봉사하는데, 인력이 필요하다, 활동보조 중에서 장애 아이 케어할 수 있는 사람 하나 보내 달라 그러면서, 요구하기를 이 분들 건강검진 기록은 되어 있는데, 범죄기록은 없어요, 그런 것도 안 하고 있고, 요즘은 그런 거 말 많잖아요, 성범죄나, 그런 거, 없어요. 규정도 없고, 규정도 없으니가, 서비스 품질은 말 할 수 없는 거죠. 이분들 단체 집체교육해요, 이 분들이 그것을 잘 했나, 안 했나, 시험보는 것도 아니고, 그냥 듣고 나오면 되요, 기억 잘 못하시는 분 많고요, 그런 것은 다 제공기관에서 알아서 커트하라는 거예요(W08).

선생님(활동보조인) 연세가 좀 많으시면 요양보호사 자격증을 따시지 그러셨어요. 그랬더니 이게(요양보호사) 시험화가 되니까 못하는 거예요. 시험됐어요. 작년부터, 아 올해부터인건가. 해서 시험제도가 되면서 60대가 넘으면 아무리 똑같은 것을 파배기 하지 않는다고 해도 할지언정 아무래도 놓은지 오래되었잖아요. 부담이 되셔서 그런지, 이걸 이수만 하면 되는 거 같아요. 그래서 어머니(활동보조인), 요양보호사 (해 보세요).. 제 생각도 그렇지만 한 어머니가 그렇게 말씀해주시더라고요. 아우, 그 공부를 어떻게 해요. 그래서 어머니(활동보조인), 요양보호사 (해 보세요).. 제 생각도 그렇지만 한 어머니가 그렇게 말씀해주시더라고요. 아우, 그 공부를 어떻게 해요(w14).

②활동보조인이 경험하는 이론과 실천의 간극

실제 장애인은 다양해 활동보조인 교육만으로는 다양한 장애인을 실제 어떻게 보조할지 알지 못한다. 그래서, 외상 장애인인 경우, 활동보조인 교육만 받은 사람들은 보조하기 어렵고, 간병사 자격증이 있는 사람이야 외상 장애인을 케어할 수 있다.

경험 전혀 없는 사람들이 와가지고는 어떤 케이스를 주면 준비가 되지 않은 사람이니까 굉장히 꺼리낌이 많아요. 근데 아는 척은 해. 이론을 배웠으니까. 아, 지체 장애인이네요, 신체 장애인이네요. 근데 그건 이론 공부지. 그 사람, 그러니까 장애인들을, 장애인에 대해서 깊게 받아드릴 자세가 안 되어 있는거죠. 저는 그런 부분이 조금 필요하다고 보는 거죠. 이렇게 장애인은 솔직히 음... 장애인을 직접 경험해 보지 않으면 그 사람에 대해서 몰라요. 그리고 장애인 종류가 많잖아요(w14).

저도 경험해본 장애인만 알지 저도 잘 몰라요. 저도 시각 장애인을 요근래 활동 보조 선생님이 그.. 시어머니 삼일장을 해서 제가 하루 저녁에 9시인가.. 안마사로 일하셔서 그냥 집에 퇴근시켜드린다고 가서 한번 팔짱을 끼는데 좀 불편하더라고요. 얼마나 긴장이 되던지 제가. 그런 것처럼 경험이 중요한 거 거든요. 시각장애인 경험이 없어서. 그냥 제가 해드리겠다고 해서 갔는데 되게, 제가 불편했어요. 그분도, 제가 불편하면 장애인도 불편한거예요. 같이 불편해요. 저도 아직 장애인을 몰라요. 그런 것처럼 경험이 중요해요. 그런 경험이 필요해요 (w14).

요양보호 경험이 있으신 분들은 신변처리를 쉽게 생각하셔서 그냥 할 수 있어요. 그리고 그 집에서 그 사람만 보면 되니까 더 편하다 라고 하시는 분도 계시지만, 그냥 기본적인 30시간 교육을 받고 저희 기관에 와서 10시간의 교육을 추가적으로 받으신 분들은. 대부분 그냥 집안 일 하시다가 오신 분들은. 어려워하세요. 네. 어렵죠. 당장에 내가 잘못해서 이 사람 다치게 하나 하는 두려움도 있을 수 있구요. 일단 무겁다 라고 하는 것도 있고. 왜냐면 대부분이 주부기 때문에. 50대 60대 주부기 때문에. 그런 것들이 있어요(w05)

(3)기관이 보유한 자원의 정도

추가적인 서비스의 제공은 충분한 재원 없이는 경쟁하기 어렵다. 하지만, 정부로부터 시설과 인건비를 지원받는 기관만이 추가적인 서비스 경쟁이 가능하다.

①정부의 지원을 받지 않는 기관은 수가경쟁이 불가능함

대부분의 기관은 수가에서 활동보조인에게 75%를 임금으로 지급하고, 남은 25%로 활동보조인 4대보험 지급, 담당 사회복지사(코디네이터) 임금 지불, 단말기 수수료, 활동보조인 교육비, 기관임대료를 내고 나면, 양질의 활동보조인을 확보하기 위한 수수료 경쟁도 하기 어렵다.

수수료율이 천차만별이 아니거든요. 워낙에 이 사업을 운영하는 사업기간들이 수수료 말고는 운영비 지원이 없다보니까, 현실적으로 아무리 계산을 두드려 보더라도 거의 최고수수료율을 다 떼야지만 사업을 유지할 수 있기 때문입니다. 복지관도 많이 그럴 겁니다. 네 경험상 열에 한 두 곳 정도 활동보조인 수수료율은 높은 곳을 봤어요. 나머지 일곱, 여덟은 최고로 수수료를 다 떼는 거죠. 그럴 수 밖에 없는 조건이기도 하고, 사업기간들이 사업에 필요한 예산 단말기 구입비, 활동보조인 4대보험료를 지출하고, 나머지 돈으로 사업기관을 운영하고 있거든요. 수가 8300원으로 계산하면, 6225원. 6225원이죠. 급여체계가 약간 달라서 기본급에 각종 수당이 있는 체계이긴 한데, 많은 사업장들은 그냥 6225원으로 주시는 것 같아요(w01).

하지만 바우처 사업에서는, 그 안에서 모든 것들을 해결해야지 되요. 그 수수료 부분을 가지고, 인건비를 제외한 나머지 부분을 가지고, 전담인력이 있으면, 전담인력 인건비도 줘야 되고요, 그것에 따른 활동보조인 교육을 하면, 교육비라든지, 그런 부분들도 다 총당을 해야지 하는 부분들이고, 활동보조인들이 결제하는 단말기를 가지고 다니세요. 그것에 따른 이용대금도 같이 해야 되는 부분이지요. 바우처 부분에서 총당해야 하는 것들이 너무나 많아요(W06).

(활동보조인의 처우가 비슷한가요?) 네. 네. 비슷비슷해요. 재원은 운영비에서 산출할 수 있는 금액은 한정적이기 때문에, 비슷하다고 봐요. (그래서 활동보조인들이 P가 더 많이 주네, J가 더 많이 주네 그렇게 말하진 않아요?) 거의 똑같은 거예요. 6,230원이. 예. (웃음)(W07)

25% 수수료를 받고는 도저히 (서비스 제공을) 진행할 수가 없는 상황이에요, 지금도 거의 아슬아슬한 선인데, 남는 거 거의 없는 선이죠. 얼마 전에 재활센터 소장님이 그러시더라고요, 여러분이 한 시간 하시면, 다 빼고 나면, 우리 300원 남는다고, 그걸로 우리 직원들 월급 주고, 임금 주고, 여러분 가끔 선물 드리고 그러는데, 많이 남는다고 생각하지 말라고, 이야기 하셨는데, 저희 조금 더 남습니다. 조금 더 남는데, 그 정도 수준인데, 그것을(수수료를) 더 하게(낮추게) 되면, 지출을 감당할 수가 없어요(W08).

②정부지원을 받는 기관은 수가경쟁이 가능함

정부로 부터 기관 시설 지원금, 인건비 지원금을 받는 경우에는, 수수료 경쟁이 가능하다. 특히 자립생활센터는 활동지원사업에서 기관임대료 까지 내야 하기 때문에, 수수료 경쟁이나 추가적인 서비스 제공 경쟁이 쉽지 않다.

서울 시내만 예를 들면, 서울 시내 25개 구가 있는데 그 중에서 4개의 구만 국가에서 1억 5천을 주고, 그 다음에 나머지 21개 구는 8천 만원을 줘요. 8천 2백인데 정확하게는, 그러면 이 금액으로 센터를 안정적으로 운영한다라는 거는 현실적으로 불가능해요. 8천 만원이면 사실 사회복지사 한 3명 뽑으면 없는 돈 이잖아. 근데 소장 있어야지, 회계 있어야지 뭐 있어야지 하니까 센터의 힘이 굉장히 약하죠(W03)

어.. 활동보조인 확보 경쟁이라는 거는 실제로 기관에서 활동하던 사람이 옮기는 경우는 이런 거예요. 예를 들면 시급을 75% 이상 주라 그러잖아요. 그니까 어떤 데는 75%를 정확하게 하면 6,225원을 주는 데도 있고. 어떤 데는 6,230원을 주는 데도 있고. 어떤 데는 6,300원을 주는 데도 있고. 어떤 데는 활동보조인의 경력에 따라서 뭐 100원이든 200원을 더 얹어 주는 데도 있고

그래요. 근데 저희 같은 경우는 아예, 그런 것들은 센터보다는 복지관이 훨씬 유리해요. 왜냐하면 저희는 월세 내죠. 또 관리비 내죠. 또 뭐랄까? 소장이나 이런 사람 인건비 안 나오지만, 복지관은 관리비, 임대료, 소장이나 회계 인건비가 나오니까 그 코디 사업만 생각하면 되니까 이윤이 더 커요. 그니까 만약에 그렇게 덤핑을 지금 복지관이 더 경쟁력이 있는 거죠. 그 복지관이 덤핑 쳐서 센터 망하면 자기네가 이제 마트처럼 독과점으로 많이 올려버리면 되니까 그런 건데(W03).

어떤 사업기관들은 우리도 사업도 많이 수행하고 있고, 예산의 범위 내에서 한 이 정도로 (활동보조인) 급여를 해도 관찮을 것 같다고 생각해서 올리는 경우도 있는데, (수수료 경쟁을 하는 것이) 특히 재정적인 타격도 없다고 볼 수 있는 거네요(W01).

음 근데 뭐 수수료 경쟁은 그렇지만 일단 수가 자체가 인상이 되어야 수수료 얘기를 할 수가 있기 때문에. 저희는 또 센터 자체가 저희는 수익사업이 이 활동지원 밖에 없어요. 그래서 이걸로 또 보조금이 없는 상황이고 저희가 그래서 그 부분이 이 여기서 나온 수수료로 센터운영이랑 그런걸 다 하고 있기 때문에 그 수수료에서 운영비를 임대료라던가 이런 거 다 빼고 거기다 또 이제 사대보험 비용이 있잖아요. 그것도 다 빼고 저희 인건비 들어가고 그러면은 남는 게 없죠(W04).

(4)사업목적으로 영리성 배제

①서비스 제공을 서비스의 본래목적에 따라 수행해야 한다는 마인드

많은 수익을 내기 위해서 서비스를 제공한다면, 비용이 많이 들어가면서, 효과가 잘 보이지 않는 활동보조인의 교육에 힘쓰기 보다는 이용자에게 선물을 제공하거나 등의 방식으로 이용자의 환심을 사는 방법이 더 빠르게 수익을 올릴 수 있다. 하지만, 담당자가 이 사업을 수익사업으로 생각하지 않고, 활동보조서비스의 보다 전문적인 제공에 초점을 두게 된다면, 이용자의 능력을 퇴화하지 않고, 기존의 능력을 유지하는 데 집중하며 서비스를 제공하게 된다.

(이용자들이 그런 요구를 한다던데, 어디는 생일케이크를 준다는데, 어디는 제주도 여행을 갔다 왔다는데) 저희도 듣습니다. 저희는 좀 이용자 입장에서 냉정할 수 있는데, 이용자 솔직히 이야기해요. 이번에도 그랬어요. 명절 때 활동보조인 분들만 선물을 드렸어요. 그랬더니, 이용자분이 저희는 선물 없나요하고 물었어요. 저는 이렇게 이야기 했죠. 선물을 받고 싶으셨나봐요. 그런데, 죄송해요, 저희는 내부 규정도 있고, 지침상 이런 이런 이유로 들일 수 없다. (지침은 뭐죠?) 첫째는 규정, 저희가 지침 상, 그리고 둘째는 저희 내부 안에서 바람직하지 않다라고 판단했습니다. 이용자 분을 드리는 것이, 오히려 활동보조인한테 드리고, 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 정서적으로 지지하는 차원에서 저희가 선물을 드리는 거거든요... 일단 기본적인 저희 마인드 자체가 이용자 중심으로 최대한 이용자 중심으로 하고 있다고 생각하고, 둘째는 저희 기관, 아까도 말씀드렸지만, 규정 안에서 지침 안에서, 그냥 늘 하는 이야기가 요행 부리지 말고, 다른 이유로 이러 이렇게 하는 거 말고, 규정과 지침 안에서 우리가 최대한 질 좋은 서비스를 제공하자는 것이 암묵적으로 합의가 되니까, 그런 부분으로 이동을 하신다면(w023).

담당자의 마인드 인 것 같아요. 담당자의 마인드가, 제가 이 업무를 받기 전에 전임자의 마인드를 대화로 물어보진 않았지만, 담당자의 마인드가 이것을 수익

사업으로 생각했던 경우도 있었던 것 같아요. 제가 서류를 인계 받으면서, 우리가 꼭 해야될 의무라던가, 사업자의 부담금이 많이 지출되지 않는 선에서 지출을 많이 했더라고요, 예산이 있음에도 불구하고, 그런 경우, 꼭 이런 경우, 우리가 사업장에서 해야 될 의무다 라고, 해서, 법적 기준도 있고, 했는데, 하지 않느냐라고 질문을 했을 때, 우리 기관에서 돈이 많이 나가는데, 굳이 꼭 해야 되냐고, 피해갈 수 있으면, 피해가는 게 좋지 않냐고, 이런 일이 있었는데, 담당자의 마인드가 어디에 있느냐에 따라서 조직의 위에 계신 분의 마인드도 중요하지만, 담당자의 마인드가 어디에 초점을 맞추느냐에 따라서, 다른 것 같아요 (w023).

저희는 그렇게 수익을 생각했다고 하면은 사실 무조건 확대 중심을 했겠지만... 저희가 확대에 중심을 썼다면, 수익도 많이 남았을 꺼고, 그런데, 저희는 수익이 전담인력 인건비 나오는 그 선에서, 이용자 중심의 질적 서비스를 하자는 생각이 틀이 다 윗분들 부터 세워져 있기 때문에(w023).

이상의 내용을 요약하여 정리하면 다음 [표4-6]과 같다.

[표 4-6] 중재적 조건

진술문 예시	개념	범주
“활동을 지원해야 하는데, 장애인 가족을 돌보고 있는 거죠. 현재의 제도에는 그런 부분을 서비스 제공하는 부분이 없기 때문에, 카테고리화해서 아예 나누자는 거죠.”	활동보조서비스에 대한 매뉴얼 부재	활동보조서비스의 질평가가 어려움
“ <u>사람을 파는 거기 때문에, 이 사람이 어떤지 몰라. 써보기 전에는 마셔보기 전에는 입어보기 전에는 모르는 거예요</u> ”	활동보조인이 서비스의 비가시성	
“활동보조의 질은 사람에 따라서 다른 거기 때문에, <u>센터가 표준화가 될 수 없어요.</u> ”	서비스의 질을 활동보조인 개인차 수준의 문제로 정의함	
“ <u>교육을 마쳤음에도 불구하고, 실무하고, 거리가 있고, 그 과정에서 습득을 많이 낮으세요.</u> ”	비체계적인 활동보조인 양성제도	활동보조인으로서의 지속력, 노동자로 양성된
“ <u>요양보호 경험이 있으신 분들은 신변처리를 쉽게 생각하셔서 그냥 할 수 있어요. 그냥 기본적인 30시간 교육을 받고 저희 기관에 와서 10시간의 교육을 추가적으로 받으신 분들은, 대부분 그냥 집안 일 하시다가 오신 분들은, 어려워하세요.</u> ”	활동보조인이 경험하는 이론과 실천의 간극	
“ <u>바우처 사업에서는, 그 안에서 모든 것들을 해결해야지 되요. 그 수수료 부분을 가지고,인건비를 제외한 나머지 부분을 가지고, 전담인력이 있으면, 전담인력 인건비도 줘야 되고요, 그것에 따른 활동보조인 교육을 하면, 교육비라든지, 그런 부분들도 다 충당을 해야지 하는 부분들이고, 활동보조인들이 결제하는 단말기를 가지고 다니세요. 그것에 따른 이용대금도 같이 해야 되는 부분이지요.</u> ”	정부지원을 받지 않는 기관은 수가경쟁이 불가능함	기관이 보유한 자원의 정도
“ <u>복지관은 관리비, 임대료, 소장이나 회계 인건비가 나오니까 그 코드 사업만 생각하면 되니까 이윤이 더 커요. 그니까 만약에 그렇게 덤핑을 지금 복지관이 더 경쟁력이 있는 거죠.</u> ”	서비스 제공을 서비스의 본래목적에 따라 수행해야 한다는 마인드	
“ <u>이용자분이 저희는 선물 없나요하고 물었어요.저희 내부 안에서 바람직하지 않다고 판단했습니다. 이용자 분을 드리는 것이, 오히려 활동보조인한테 드리고, 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 정서적으로 지지하는 차원에서 저희가 (활동보조인 한테만) (명절)선물을 드리는 거거든요.</u> ”	서비스 제공을 서비스의 본래목적에 따라 수행해야 한다는 마인드	사회복지사의 마인드

맥락적 요인이 작용/상호작용에 미치는 영향을 살펴보면, 활동보조서비스의 내용이 불분명하고, 질측정이 어렵다고 느끼는 사회복지사는 활동보조인 자체의 질을 향상시키기 보다는 매칭 자체를 신중하게 하는 것을 중요하게 생각했으나, 활동보조 서비스가 가사서비스로 변질되어 가는 것에 대해서도 강하게 제지하기 보다는 수용적이었다. 활동보조인이 저숙련으로 양상되었다고 느끼는 사회복지사 역시 질 측정이 어렵다고 생각한 부분과 동일하게 활동보조인의 질 자체에 대한 향상에 대한 노력을 하기 보다는 매칭 자체를 신중하게 하고자 하였고, 이 경우에도, 활동보조서비스의 질이 막중한 가사노동으로 변질되는 부분에 있어서도 다소 방임적이었다.

기관이 가진 자원은 가치증대서비스의 제공 유무와 큰 관련이 있는데, 활동보조서비스 자체에서만 수익이 있는 경우에는 거의 추가적인 서비스를 제공하지 못하였으나, 정부가 시설지원, 인력지원을 제공하는 기관에서는 다른 기관에 비해 다소 적극적으로 추가적인 서비스를 제공하였다.

사회복지사의 마인드가 활동보조사업이 수익사업이 아니고, 장애인의 능력이 퇴화되지 않도록 유지하고 보조하는 전문적인 역할로 인식하는 경우, 다른 경쟁보다는 활동보조인 자체의 역량을 강화하기 위해서 보다 빈번하게 교육을 수행하는 모습을 보였다.

이상의 내용을 요약하여 정리하면 다음 [표4-8]과 같다.

[표 4-7] 중재적 요건의 영향

개념	보다 전문적인 활동보조서비스 를 제공하려고 노력	활동보조서비 스의 안정된 제공을 위해 노력	이용자의 비위를 거스르지 않으며 친절하기	추가적인 서비스의 제공하기	핵심적인 서비스의 변질을 수용하기
활동보조서비스의 질평가가 어려움	약함	강함	보통	보통	강함
저숙련 노동자로 양성된 활동보조인	약함	강함	보통	보통	강함
기관이 보유한 자원의 정도	보통	보통	보통	강함	보통
사업목적으로 영리성 배제	강함	보통	보통	약함	약함

3. 결과: 서비스 질 향상과 그 한계

이용자의 선택과 기관 간 경쟁에 서로 다른 방식으로 적응한 결과 활동보조서비스의 질 향상과 활동보조서비스의 생산 효율성에 대해 다양한 상호작용이 있게 된다. 서비스의 질이 향상되었다고 느끼기도 하고, 서비스의 질 향상의 한계가 있다고 느끼기도 했다.

(1) 서비스 질의 향상: 이용자의 욕구를 기민하게 서비스에 반영하려고 노력함

서비스의 질 향상은 이용자의 사소한 요구들도 잘 경청하고, 이에 대해서 대처하는 과정에서 이루어 졌다. 활동보조인을 신속하고, 친절하게 매칭하며, 기관에서 중증장애인에게 필요한 추가적인 서비스를 제공하였다. 또한, 이용인에게 필요한 부분인데도, 제도적으로 미흡한 부분이 있다고 판단 될 때는 이 부분에 대해서 적극적으로 중재하여, 이용인이 활동보조인을 이용하는데, 불편함을 줄여주도록 노력하고 있었다.

① 활동보조인과 이용자의 신속한 매칭

활동보조인을 매칭해야 기관을 활동보조인에게 서비스를 제공할 수 있다. 그러므로 어떤 기관보다 더 먼저 활동보조인을 매칭하는 것은 타 제공기관에 우위를 점하기 위한 가장 중요한 행동이었다. 보다 신속하게 활동보조인과 이용인을 연결하려는 점에서 서비스의 진전이 있었다.

음…… 그니까 이분이 딱 구해달라고 했을 때 저희 쪽만을 기다리면서 계속 시간을 보내는 분이 아니라 모든 센터에다 다 연락을 하고 빨리 구해지는 데서 갈 수 있잖아요. 그만큼 그런 빨리 구하는 그런 이제 그런 게 좀 더 다들 더 빨라지지 않았을까. 그런 생각이 되게 실제적으로 일할 때 저희부터라도 딱 전화해서 어떤 경우에 금요일 날 저녁에 이제 구해달라고 연락이 왔어요. 그랬는데 저희가 제가 월요일 날 이제 언젠가 교육을 갔다 왔는데, 교육을 갔다 온 그 사이에 구해졌다는 거예요. 그러면은 만약에 제가 월요일 날 교육을 안가고 했으면은 어 댔을지도 모르는, 그런 정말 어떻게 보면 정말 이 얘기들이 경쟁 그래서 이런 부분이 나갔지만, 경쟁 그런 거에도 영향을 끼치는 거 같고(w04).

활동보조인을 구하려고 저희 기관 쪽에서 알아보시면 최대한 노력을 하는 편이에요...네. 신속성과 안정성이 큰 것 같아요. 네(w07).

그럼 여기랑 이제 바뀌서 얘기를 해보면 지금 바우처 방식이니까 지금 바우처 방식인 거 때문에 지금 타 기관과의 경쟁을 피할 수가 없는 부분이잖아요. 그렇기 때문에 이제 그런 거를 의식하면서 좀 더 이제 더 각자 더 나은 방향을 위해서, 더 이제 각자 더 활동보조인을 빨리 구한다던가, 이용자를 위한 좋은 프로그램을 개발한다던가 그런 방향으로 사회복지사 이제 역할이 좀 더 이제 세분화 되고 더 발전이 되는 게 아닌가 생각을 해요(w04).

② 이용자에게 친절한 태도를 보임

활동보조인과 매칭하는 과정에서 이용인의 욕구를 최대한 파악하며, 이용인의 활동보조인 대기시간의 심정변화도 고려하여, 안부전화를 하는 친절을 제공하고 있었다. 보다 친절하게 이용인을 응대하고, 사소한 이용인의 욕구에 반응하려는 부분에서 서비스 질의 진전이 있었다.

우리 코디들은 300명의 장애인과 300명의 활동보조인을 상대해야 되요. 그리고 그 사람들의 성향이라든지, 이름이라든지 누구네 집에 가고 있다 라든지, 지금 근로 시간이 월 얼마라든지, 심지어 담배 피는 활동보조인 보내 주지 마세요, 냄새나요, 그니까 심지어는 그 사람이 일 하기 전에 피고, 중간에 밥 먹고 나서 한번 나가서 피고 그 정도 하는데도 냄새 난다고 자르는 사람도 있어요. 남잔데도, 그러기 때문에 그런 소소한 것들을 배려하는 것. 그런 것들이 이제 힘든 거겠죠?(W03)

내가 어떤 활동보조인이 매칭이 될 거라고는 생각을 못 하잖아요? 다만 입소문이라는 게 있죠. 네. 네. 그런 부분을 통해서 오시는 분들은 있지만, 활동보조인이 어떨 것이다 라고 생각을 해서 매칭하시는 분은 없는 것 같아요. (근데 입소문이라는 건 뭐죠?) 여기에 갔더니, 어.. 여기에 갔더니, 코디랑 활동보조 선생님이랑 와서 되게 친절하게 나한테, 어, 첫인상을 친절하게 심어 주었더라. 그러면은 첫인상이 라뽀 형성에서 좋은 관계가 형성이 돼서, 네. 좋게 발전 하는 거고(w07).

예전에는, 그래 니가 안 오면 왜 안 왔는지 관심이 없어요. 개가 안 왔는데, 뭐 탄 데 이사 갔나보다. 아니면 뭐 섭섭했나 보다. 그랬지만, 탄 사람 뭐 대기자 주면 되니까 그런 게 없지만, 이제는 사람이 하나 빠지면 돈이 나가는 거니까. 그런 피드백을 하게 되죠. 아, 우리가 응대를 뭘 잘못했나? 아, 저 사람.. 뭐 지가 잘못해 놓고 나가는 구나. 그런 사람은 뭐 나가도 어쩔 수 없는 거고. 응대를 잘못 했으면 직원들보고 너 친절하게 하라든지, 예를 들면, 사람을 못 구하는 것까지는, 그 사람이 원하는 사람을 못 구했어. 못 구하는 건 이렇게 나도 인정을 하다.. 인간의 힘으로 안 되는 거니까. 하지만 못 구했다고 뭐, 매일 전화를 드리는 작업을 안 했다 라든가. 그럼 우리가 그런 거 반성하고, 이제 못 구해도 최고한 이들에 한번씩은 전화를 드리자, 지금 구하고 있는데, 아직도 적절한 사람이 없는데. 죄송합니다. 괜찮으신가요? 뭐 이런 식으로라도 응대를 하자. 이런 피드백을 할 수 있고, 우리가 더 그런 거에서 변화가 있죠(w03).

③심사숙고하여 이용자와 활동보조인을 매칭함

이용자와 활동보조인이 서로 잘 적응하는 것은 활동보조인 서비스를 안정적으로 제공하는데, 가장 중요하다. 사회복지사는 이용자에게 적합한 활동보조인을 연계하려고 신중하게 애쓰는 역할을 중요하게 생각하고 있었다. 보다 적합한 활동보조인을 연계하려고 하는 부분에서 서비스의 진전이 있었다.

(지금 선생님 역할 중에서 가장 중요한 역할은 뭐라고 생각하세요?) 아무래도 이용자 분을 연계하는 연계의 역할이 제일 중요한 것 같아요. 그 연계한, 안정적인 연계를 통해서 저희가 부대적으로 뭐 직업 복리라든지 행정업무라든지 그런 부분들이 발생이 되기 때문에, 연계가 가장 중요한 부분인 것 같아요.(w07).

음.. 그니까 저의.. 제가 생각했을 때 이용자 분이 선택하는 부분에 있어서 최대한 존중해 드리고, 그 선택에 맞게끔 맞는 사람을 인력배치 한다든지. 혹은 요청하는 내용에 대해서 정보 제공을 잘 해 준다든지. 이런 중재하는 역할이나 이런 걸 하는 것 같아요(w05).

④추가적인 서비스의 제공

사회복지사들은 활동보조서비스를 이용하면서, 이용자가 추가적으로 혜택을 받아갈 수 있는 것들에 대해서도 신경을 쓰고, 그 부분을 타기관과 차별화 하려고 하면서, 추가적인 서비스의 제공에 있어서 서비스의 진전이 있었다.

어.. 아까 말씀드렸듯이 전동휠체어 사업이라든지? 그런 부대시설로 인해서 이제 도움을 드린다면. 굳이 다른 기관으로 옮겨가지지 않아도, 원스톱으로 서비스를 받으실 수 있는 부분이 크시잖아요? 뭐 활동 보조뿐만 아니라, 내가 전동휠체어도 고칠 수도 있고, 이사 지원을 받을 수도 있고 하니 간요(w07)

⑤장애인의 욕구를 반영한 서비스 제공

현행법의 규정보다는 현실적인 장애인의 욕구를 제도에 반영하고, 이를 적극적으로 중재하고자 하는 점에서 서비스의 질 향상이 있었다. 일반인도 간단한 연고는 자신이 바르는 기본적인 의료행위를 하지만, 현행 제도에서는 의료행위는 활동보조인이 할 수 없도록 제도화되어 있다. 하지만, 장애인의 생존에 직결되는 기본적인 의료행위(석션 등)에 대해서는 중개기관이 적극적으로 중재하며, 장애인의 욕구를 적극적으로 반영하였다.

현행법에 뭐 욕창 드레싱이라든지, 욕창이 뭔지 아시죠? 욕창 드레싱이라든지, 뭐 호흡기라든지 석션, 이런 의료행위니까, 활동보조인이 못하게 돼 있어요. 근데 우리는 그런 걸 다 해주라 그래요. 왜냐면 활동 보조하다보면 장애인 혼자 사는데 엉덩이에 상처나면 자기가 갈아 붙일 수 없잖아. 그럼 그런 거는 사실은 건조 시키면서 소독 잘 하는 거 외엔 치료 방법이 없기 때문에. 당뇨나 그런 사람들 인슐린 자기가 맞고 혈당 자기가 재는 것처럼 자기치료로 해야 되는데, 장애인 손은 못 쓰는데 욕창이 생기면 자기치료를 해야 되니까, 그걸 활동보조가 해 줄 수밖에 없는 건데. XXX(다른 서비스 제공기관)은 그런 것들이 이제 법에 어긋나니까 안 하는데, 우리는 그걸 다 해주라고 그러거든요. 그리고 그런 리스크를 우리가 책임을 지겠다고 애길 하면서, 장애인한테도 그런 거에 대한 책임을 뭐 활동보조인에게 전가하지 않겠다, 이런 서명을 받고 그런 합의점을 찾아서 서로 해주는 쪽으로 하는데, XXX(타제공기관)은 그렇지 않아요(w03).

저는 당사자의 자기 결정을 센터가 더 많이 보장해 준다고 생각해요. 활동보조에 대한 규제나 이런 것들이 법과 원칙을 준수 하는 건 맞는데, 그걸 준수해서는 장애인이 살 수가 없어요. 왜냐면 호흡기 쓰는 장애인에게 의료 행위라고 활동 보조인을 안 보내면, 호흡기 쓰는 사람은 활동보조를 쓸 수 없는 거거든요. 실제 판정을 받아도(W03).

XXX(다른 서비스 제공기관)에서는 시작할 때, 이 사람이 원하는 서비스에 대해서 계약서를 쓰고, 그 안에서만 일을 하게 해요. 예를 들면, 처음에 내가 장애인이고 우리 OO씨가 활동보조로 일하는 분이에요. 그러면 내가 밥 해주시고, 청소해 주시고, 그 다음에 일주일에 한번 병원가시는 걸로 계약을 하면. 그 외의 것을 시키지 못하게 하는 거예요. XXX에서는 계약 위주로 일을 시켜요... 있었는데. 저희는 자립생활에서 가장 중요한 당사자의 자기 결정권이 우선이기 때문에, 근로 계약서 같은 거에서 업무 내용을 정리하지 않고, 장애인이 원하는 일은 뭐든지 다. 그니까...(W03).

(2) 서비스의 질 향상의 한계

서비스의 질의 향상이 있지만, 저임금 저숙련 활동보조인이 제공하는 서비스의 질과 관련한 부분은 한계로 제시했다. 또한, 선택과 경쟁 상황에서는 한 기관이 해당 지역에 모든 취약계층의 욕구와 기대를 책임져야 한다는 책임감보다는 지침에 있는 서비스 제공자의 역할이 부각되면서, 서비스를 이용하는데, 불량한 이용자에 대해서 책임감 있는 조치를 취하기보다는 일정한 유예기간이나 횟수를 두고 서비스를 제공하지만, 그 기준을 넘은 경우에는 활동보조인 연결을 사실상 회피하고 있었다.

①저임금인 상황에서 인력구인의 한계

저임금인 상황에서는 기존에 노동시장에 들어가기 어려운 50~60대 어르신들이 주 구인자였다. 하지만, 장애인 활동보조는 기본적으로 장애인을 들거나, 이동을 보조해야 하기 때문에, 체력이 요구되는 부분이 있어서, 이 부분이 가장 기본적인 한계로 지적되었다.

임금은 낮으니까, 오시는 분들이 주로, 기존 노동시장에 못 들어 가는 분들이 오세요. 50대 아주머니들, 그리고 60대 할아버지들이 오시는데, 이 분들이 신체가 튼튼하실 리가 없는데, 장애인 분들은 힘이 필요해요. 들어가 된단 말이에요. 다치세요. 오시면, 면접 오시면, 팔이나, 허리나 다리나 안 아프시냐고, 우리는 아프면 안 된다고, 힘든 일인데 다치신다 말씀 드리는데, 그런 분들은, 본인 이 아프신 분들은 힘든 일을 못하세요(W08).

(이런 분들이 오시는 것이 서비스 질과 관련이 되 있다고 생각하세요?) 있습니다. 힘이 없습니다. 못 들어요. 본인이 힘이 없으시면, 두 번 들을 수 있는 것을 한 번 들잖아요. 그러면, 자세 이렇게 바로 잡아주고, 이런 것도 힘이 없으면 못 하잖아요, 서비스 질 자체가. 정해져 있지 않은 서비스니까 더 심해요. 본인이 힘이 넘치고, 온갖일 다 해주실 수 있잖아요, 하다가 아이구 허리야 그러면, (서비스 내용에) 불만이 있을 수 있는 거지. (그런데, 이용자가 자를 수 있잖아요.) 이용자가 바뀌달라고 하는 거죠. 그러면, 이 분은 튕겨져 나가는 거죠. 그런 분들은 최대한 안 받으려고 하는데, 이런 분들이 오신다는 거죠. 나는 열심히 하고 싶어요, 나는 정말 잘 할 수 있어요. 팔,다리, 허리 다 아프고, 디스크도 있고 (W08).

나이 제한이 왜 있어야 하나면. 지금 우리가 많이 문의가 와요. 65세, 70세 가까이 교육을 받고 오는데. 이렇게 받으면 뭐하냐고. 현장에서 솔직히 이용자가 원치 않아해요... 65세인 사람은 벌써, 아무리 지금 평균80세 산다고 해도 65세 되면 허리 고장 다리고장이에요. 그런게 그 분들이 뭘 캐어를 하겠어. 그리고 벌써 그리고 이용자가 나이가 몇 이냐고 미리 물어봐요... (나이 많은 사람들이 많이 연락이 오나요?) 되게 많이 와요. 막 65세.. 요근래 왜 이렇게 많이 오는지 몰라.(w014).

힘들어 하시는 것 같아요. 오십대나 육십대 분들은, 오십대는 좀 괜찮은데, 육십대 분들은 많이 힘들어 하세요. 보조인도 많이 힘들어 하세요, 힘들어 하니까 보조인도 지치시고, 이용자들도 많이 못 받으시는 것 같고. 그 다치시기도 많으신 것 같더라고요. 연세가 있으신데, 같이 등산을 갔는데, 많이 다치시기도 하고, 또 가사일 같은 것을 원하는데, 본인보다 더 연세가 많으신 보조인한테 받기가 힘들다는 거예요. 어머니뻘 되고 이런 분한테 받기가 힘들고, 또 연세가 있으니까, 본인이 원하는 만큼 깨끗하지도 않다. 또, 이 분들이 연세가 있어서 그런지, 현장에서 다치는 경우도 있지만, 그것 말고, 또 자주 아프세요. 그런 것도 있고(w014).

사회복지사는 임금이 향상되면, 보다 좋은 인력이 오고, 책임감이 향상될 것이란 기대가 있었다. 대부분의 활동보조인은 이 일을 생계로 생각하고 있기 때문에, 기본적인 생활비를 벌 수 있느냐는 중요한 문제이다. 하지만, 200시간 근무했을 때, 120만원 정도의 급여를 받을 수 있어, 활동보조인으로 30~40대의 인력이 오기에는 기본적인 한계를 지니고 있다고 생각하고 있었다.

근데 이제 이게 뭐냐면 바우처가 이용자 부분에서 분명히 그 선택할 수 있다는 권한을 준다는 게 아주 큰 거 같아요. 그 분들이 제일 좋죠. 내가 불합리하게 대우를 받고 있다라고 느꼈을 때 언제든지 기관을 옮길 수도 있고 사람을 선택할 수 있으니까. 그거는 이제까지의 무조건 서비스를 받아야만 하는 입장에서는 정말 큰 의미라고 생각을 해요. 하지만, 그 사람에게 정말 적절한 인력이 가서 일을 할 수 있는 바우처 구조는 아니라는 거예요. 지금 상황은 지금 상황은. 네. 그거는 수가의 문제인 거죠....이게 바우처가 단순히 선택권을 넓혀주는 걸로 끝나지가 않고, 그 선택권을 넓혀주면서도 질 좋은 서비스를 받고 싶어 하시잖아요. 그럼, 좋은 인력이 가야 되는데. 좋은 인력이 가는 것에 기본조건은 좋은 급여가 있어야 되겠죠(W05).

활동보조 업무라는 것 자체가 서비스 질을 높이기 위해서 서비스 질을 높이기 위해서 정부에 있는 사람들이 교육을 잘 시키고, 단순하게 교육을 잘 시키고, 그 사람들이 양질의 서비스를 받을 수 있도록 교육을 잘 시키면 되는 것 아니겠느냐고 하는데, 저는 교육을 잘 시키면 되는 문제는 아니라고 생각한다. 급여조건이 조금이라도 나아지고 한다면,(w01)

바우처 방식이 사회복지 서비스의 질을 높이느냐 아니냐는 사회복지사의 역할보다는.. 제도가. 왜냐면, 단가가 세지면 우수한 인력이 활동보조 바우처 사업으로 투입이 돼요. 지금은 50대 아줌마가 주류지만, 바우처 단가가 2만원, 3만원이 되면 청년들이 굉장히 많이 유입이 될거야. 그죠? 우리 요즘 막 대학. 대졸 출신이 청소부도 가잖아. 청소부 연봉이 3,600이니까. 복지사보다 많아요(w03).

나라에서도, 급여가 낮으니까, 거기에 또 모이시는 분들도 연세도 많으신 분들도, 물론 그 분들도 도움이 되는 부분도 있는데, 좀 젊고, 전문적인 분들이, 아주 전문적이진 않더라도, 질 높은 보조인들이 급여 때문에, 이것을 선택하기 어려운 게 있지 않을까 싶거든요. 아까처럼 요리사 자격증도 있고, 150은 벌었는데, 이 분이 하시면 좋을 것 같은데, 젊으신 분이었는데, 급여가 안 맞으니까, (일정 수준의 급여가 되지 않으면,)

양질 보조원이 오기가 어렵다. 그렇다 보니까, 이용자 분들은 좀 젊은 보조인을 원하는 경우가 있거든요, 사오십대 분들을, 그런데, 급여가 작으니까, 사십대나 삼십대나 다른 데서 일을 하시고, 대부분을 칠십대까지 보조인이 온대요, 오십대가 많죠, 오육십대가 많죠, 그런데, 사십대를 많이 원해요. 삼십대도 원해요. 그런데, 이 금액을 받고 오시지 않는다는 거예요. 급여를 보지 않고, 집에서 그냥 조금만 생활벌이 하겠다고 하면, 하시기도 해요(w13).

그런 부분들에서 수가가 높아지면 내가 이 일에 대한 정당성을 느끼잖아요, 내가 이 수가를 받고 일하기 때문에 내가 이 정도는 충분히 해야 된다는 그 책임감과.. 부분이 있잖아요? ...사실적으로 이용자 분한테 자기의 그런 불만도 많이 토로를 하세요. 직접적으로 보다는 간접적으로 이제. 하녀라는 표현은 저희한테만 살짝 쓰시는 표현이긴 하지만. 간접적으로는 이제 많이 표정이 일그러지신다던가. 말 하는 거에서 세계 억양이 나가신다던가. ... 네. 네. 그래서 그런 부분 때문에 이용자 분께서도 당장 지금은 이 분이 있어야 되는 상황인데, 교체되는 데 시간이 필요한 부분이 있는데 최소 2주는 저희가 시간을 갖고 연계를 임해야 되거든요. 그럼 또 2주에 대한 공백이 또 생겨 버리게 되잖아요? 그러면은 상대적으로 좋지 않은 결과인 것 같아요(w07).

특히, 활동보조업무의 전문성을 지니기 위해서는 경력이 쌓일수록 유리한데, 경력을 인정받을 수 없는, 단지 단기 알바로 그칠 수 밖에 없는 급여조건에 대해서도 활동보조인의 서비스 질이 향상되는데 한계로 지적했다.

그 활동보조인 한 사람이. 경험이 많은 활동보조인과 경험이 없는 활동보조인의 차이로 생각하는 거예요. 이 서비스의 질이. 그리고 그 A라고 하는 집에서 몇 년 동안 이 아이를 본 사람과, 경험은 많다 하지만 이 집에 처음 간 사람과의 차이. 시간이 지나면 같아질 수는 있겠지만? 그 순간. 그 시점에서의 차이. 그렇게 보는 거거든요(w05).

노동력의 질적인 향상을 이루기 위해서는 여러가지가 있겠지만, 저의 가치관에서는 노동력을 제공하는 노동자의 고용안정도 필요하고, 그리고 경력이나 일을 많이 하면서, 어쨌든 호봉제까지는 아니더라도, 경력을 인정 받을 수 있는 것이 없고, 아주 그냥 단기알바로 그칠 수 없는 그런 급여조건이나 이런 것들(w01).

②크림 스킴(cream skimming) 현상이 나타남

소셜웍은 사회적으로 인관관계상의 기능수행에 문제를 겪는 사람들이 문제를 해결 또는 예방하고자 돕는 활동이다(조홍식 외, 2008: 17). 하지만, 선택과 경쟁 기제 하에서 해당 서비스를 제공하는 역할로 전환되면서, 해당 서비스를 불량하게 이용하는 사례를 처리함에 있어서 적극적으로 문제를 해결하기 보다는 일정한 횟수의 도움 제공이 실패하면, 소극적으로 방치하는 면에 있어서 서비스의 질 향상의 한계가 있었다.

그니까 저희가 지침에 무슨 내용이 있냐면, 중개기관은 이용자의 서비스 요청을 거절할 수 없다가 있어요. 그래서 거절 하려면 타당한 이유가 있어야 돼요. 그게 또 저희의 발목을 붙잡는 거예요. 누가 봐도 이 집에선 너무나 가혹하게 가사를 시킨다던지? 혹은.. 이제 예전에 어떤 알코올릭이 있는 집 같은 경우에는, 활동보조인을 비인격적으로 대우를 하시고, 굉장히 이제 뭐 활동만 끝나고 집에 가면 중개기관 전화 해가지고 이 사람이 내꺼 훔쳐갔다고, 얘기 하고, 경찰에 신고하시고. 난리도 아닌 거 예요. 사람만 파견하면. 그니까 파견 못하잖아요? 못하고 일주일 넘어가면 또 전화 오는 거예요. 사람 보내달라고, 그런 거죠. 나 어떤 또 분은, 엄청 까다로우신 거예요. 까다로운 수준이 당신의 그.. 뭐라 그러

지? 피 묻은 속옷을 빨아달라고 하는데. 피는 찬물에서 잘 닦이니까 찬물에서 빨아달라, 하지만 세면대는 지저분하니까 베란다에 가서 빨아 달라, 겨울에, 그러면 활동보조인 분 입장에서는 굉장히 비 인격적인 대우를 받았다고 생각을 하는 거예요. 그것도 남의 피가 묻은 속옷을. 그니까 피가 묻은 속옷을 빨아 줄 수 있어요. 당신이 못 빠니까.. 못 빠니까 부탁하는 건 당연하긴 하지만. 그거를 갖다가 밖에서. 추운 데서 찬물로 하게끔 한다라는 부분. 이런 것들. 근데 그런 것들에 대해서는 참 어려운 거예요. 그래서 저희는 좀 소극적으로 대처를 해요. 그럼 이제 일단은 명백하게 저희도 누가 봐도 안 된다 라는 것이 명백화 되기 전까지는 계속 그래도 파견을 열심히 하는 편이 구요. 이 집은 정말 안되겠다. 어. 진짜 활동보조인이 가면 한 달을 못 채우고 울고 나온다. 이런 집들이 있거든요. 그런 집들은 그냥.. 요청이 와도 어떡하지? 사람이 없어요 라고 대처하고 말아요. 사람 없어서 파견 못하는 거에 대한 책임은 없으니까.. 이런 소극적으로는 가고 있구요. 근데 그 케이스가 많진 않아요. 많진 않지만, 그렇게 한 두 케이스만 있어도 벌써 중개기관은 너무 힘들죠(w05).

본인 두 분은 시각장애인이지만, 두 분이 사회활동을 하세요. 따라 올 필요 없어요, 집에서 일 좀 도와줘, 며느리 좀 봐줘, 아이를 봐 줘, 그러시면 안 되는 겁니다. 뭘 까탈스럽게 하느냐, 알았다고, 계속 그렇게 하시고, 저희가 그러시면 안 된다고, 여기다가 활동보조인도 한 수를 떴어요, 본인도 자꾸 하는 일을 오버해서 하는 거잖아, (활동보조인이) 안 되겠다고, 하니까, 거기서 이제 다른 데 (서비스 제공기관)로 가신 거예요. 그렇게 다른 데를 선택하게 되버린 거고, 사실은. 저는 그래요. 저는 수익을 늘려야 되니까, 건수랑 실적을 올려야 하지만, 그런 분이 계시면, 다른 분 못 보내 드려요, 저는, 앓던 이 빠진 느낌, 앓던 앓니 빠진 느낌, 없으면 허전 한데, 그렇다고 해서 있어봐요, 도움이 안 되는(w08).

공통으로 다른 부분 말고, 성적인 경우는 공통인 것 같아요. 그 기관에서도 보조인에게 성적인 행동을 했다고 하면, 저희 기관에서도, 저희는 내부적으로 두 번의 기회는 주자고 하거든요. 그래서 문제 없이 가면, 그 분 문제없이 잘 가네요 하고 가는데, 문제가 생기면, 똑같은 상황이 서로 생기죠. 우선 겁을 내죠. 담당자 입장에서는, 겁이 나지만, 저희가 이야기를 했어요. 두 번까지는 기회를 주자고. 사실 근데 좀 어려워요(w13).

(제공기관의 선택은) 이용자분에 대한 자유인 것이고, 이용자 분에 대한 그것은 권리인 것 같아요. 그래서, 저희도 의뢰가 들어올 때, 저희 기관 외에도 다른 기관이 있으니까, 저희 쪽에서만 이 이용자를 책임질 수는 없어요(w06).

이상의 내용을 요약하면 다음의 [표4-8]와 같다.

사회복지사는 이용자의 선택을 받아야 서비스를 제공할 수 있는 기회를 갖게 되므로, 기본적으로 이용자의 욕구를 잘 듣고, 기민하게 반응하는 측면에서 서비스의 질이 향상되었다. 신속하게 친절하게 서비스를 매칭하며, 추가적인 서비스를 제공하고, 제공되는 서비스가 현실적으로 장애인과 맞지 않는 부분은 적극적으로 중재행위를 하였다. 하지만, 기본적으로 저숙련 저임금 노동자가 서비스를 제공하는 상황에서는 활동보조인의 서비스 질이 낮을 수 있는 한계를 인식하고 있었고, 이용자 전체에 대한 책임의식은 낮아져, 불량 이용자는 회피하는 부분에서 서비스 질 향상의 한계가 있었다.

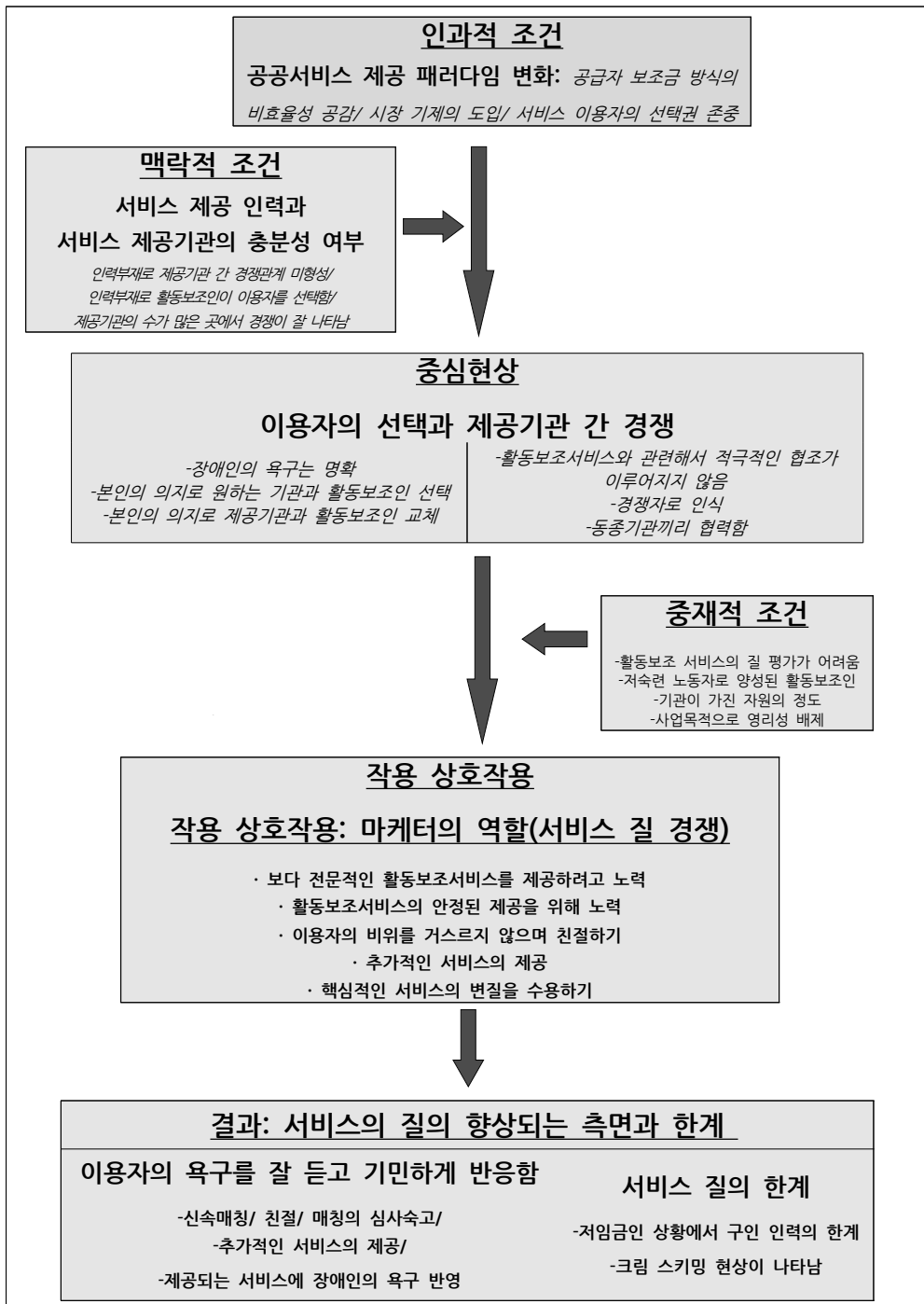
[표 4-8] 결과: 일정 부분에 있어서 서비스의 질 향상과 그 한계

진술문 예시	개념	범주
“타 기관과의 경쟁을 피할 수가 없는 부분이잖아요. 그렇기 때문에 이제 그런 거를 의식하면서, 더 이제 각자 더 활동보조인을 빨리 구한다던가,”	활동보조인과 이용자의 신속한 매칭	이용자의 욕구를 기민하게 서비스에 반영하려고 노력함
“이제 못 구해도 최고한 이들에 한번씩은 전화를 드리자. 죄송합니다. 괜찮으신가요?”	이용자에게 친절한 태도를 보임	
“그 선택에 맞게끔 맞는 사람을 인력배치 한다든지.”	심사숙고하여 친절한 태도를 보임	
“뭐 활동 보조뿐만 아니라, 내가 전동휠체어도 고칠 수도 있고, 이사 지원을 받을 수도 있고 하니깐요.”	추가적인 서비스의 제공	
“욕창이 생기면 자기치료를 해야 되니까, 그걸 활동보조가 해 줄 수밖에 없는 건데. 그런 리스크를 우리가 책임을 지겠다고 애길 하면서, 장애인한테도 그런 거에 대한 책임을 뭐 활동보조인에게 전가하지 않겠다, 이런 서명을 받고 그런 합의점을 찾아서 서로 해주는 쪽으로 하는데,”	장애인의 욕구를 반영한 서비스 제공	서비스 질의 한계
“50대 아주머니들, 그리고 60대 할아버지들이 오시는데, 이 분들이 신체가 튼튼하실 리가 없는데, 장애인 분들은 힘이 필요해요. 들어가 된단 말이에요. 다치세요.”	저임금인 상황에서 구인 인력의 한계	
“어. 진짜 활동보조인이 가면 한 달을 못 채우고 울고 나온다. 이런 집들이 있거든요. 그런 집들은 그냥.. 요청이 와도 어떡하지? 사람이 없어요 라고 대처하고 말아요. 사람 없어서 파견 못하는 거에 대한 책임은 없으니까.. 이런 소극적으로는 가고 있구요.” “저희 기관 외에도 다른 기관이 있으니까, 저희 쪽에서만 이 이용자를 책임질 수는 없어요.”	크림 스킴링(creaming skimming) 현상이 나타남	

제 4 절 선택코딩: 핵심범주와 스토리 라인

선택 코딩은 핵심범주를 확인하고 이 핵심범주를 중심으로 모든 다른 범주를 통합시키고 정교화하는 과정이다. 선택코딩에서 연구자는 하나의 이야기 줄거리르 확인하고 축코딩 모델에 있는 범주들을 통합하는 이야기를 서술한다. 핵심범주를 결정하기 위해 봄 연구에서는 범주와의 관계를 도식화해 보기도 하고 줄거리를 써서 이야기 윤곽을 작성해 보는 과정을 거쳤다. 그 결과로 도출된 핵심범주는 “선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 서비스의 질 경쟁과 그 결과” 이다. 핵심범주를 결정하고 다른 범주들 간의 관계를 통합하여 다음의 그림3과 같이 나타내었다.

[그림 3] ‘선택, 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할’



스토리 라인의 전개과정은 연구의 본질을 밝히고 연구의 핵심범주를 다른 개념이나 범주에 체계적으로 연관시켜 관련성을 확인하면서 서술에서 개념화로 위한 과정이다. 핵심범주인 “선택과 경쟁 하에서 사회복지사의 적응, 서비스의 질”에 대한 스토리 라인은 다음과 같다.

한국은 사회복지서비스 전달과 관련하여 기존의 공급자 보조금 방식의 비효율성에 대해 공감하며 공공서비스의 새로운 패러다임을 수용하였다. 이용자가 서비스 제공자를 직접 선택하는 작동 기제를 가진 바우처 제도를 도입하였다. 바우처 제도의 의미는 공공서비스에 시장 기제인 선택과 경쟁 기제를 도입한다는 것과 이용자의 선택권을 존중한다는 의미를 지니고 있다. 바우처 제도 도입 이용자가 서비스를 이용할 때, 제공기관을 직접 선택하는 현상과 제공기관 간에는 이용자의 선택을 받기 위한 경쟁 현상이 나타났다. 이용자는 자신의 욕구를 뚜렷하게 의식하며 원하는 기관과 활동보조인을 선택하였고, 또한 본인의 의지로 제공기관과 활동보조인을 교체하였다. 제공기관 간에는 서로 경쟁자로 인식하며, 동종 기관끼리는 협력 하지만, 기관 내의 활동보조서비스와 관련해서는 적극적인 협조가 이루어지지 않았다. 이러한 중심현상은 서비스 제공인력과 제공기관의 수가 충분한지에 따라서 그 정도가 다르게 나타났다. 서비스 제공인력과 제공기관의 수가 충분한 경우, 이용자는 활동보조인의 자유로운 선택과 교체가 가능하였지만, 활동보조인이 부재한 상황에서는 활동보조인 교체로 인한 대기기간이 길어, 활동보조인의 교체가 쉽지 않았다. 또한 경쟁기관의 수가 많은 곳에서는 경쟁이 일어났지만, 경쟁기관이 적은 기관에서는 경쟁의 정도가 심하지 않았다.

이용자 선택과 제공기관 간 경쟁의 결과 사회복지사는 서비스 상품을 판매하는 마케터로 역할하며, 서비스 질 경쟁을 하였다. 서비스의 질 경쟁 패턴은 주요하게 다섯 가지로 나타났다. 활동보조인의 서비스의 질적

향상을 위해 노력하는 것, 활동보조서비스 자체의 안정된 제공의 위해서 노력하는 것, 가치지원 서비스의 질 향상을 위해 노력하는 것, 가치증대 서비스로 경쟁하는 것, 핵심적인 서비스가 다소 변질되더라도 이를 수용하며 서비스를 제공하는 것이었다. 이 다섯 가지 패턴의 선택은 중재적 조건에 따라 달라지는데, 활동보조인이 제공하는 서비스의 내용이 불분명하고 질 측정이 어렵다고 인식한 상황과 저숙련 노동자로 양성된 활동보조인의 한계를 주요하게 인식한 사회복지사는 활동보조인의 서비스 질 자체를 향상시키려는 노력보다는 친절하게 응대하고, 이용자와 활동보조인을 적절하게 매칭시키는 전략을 사용하였고, 활동보조인에게 지나친 가사 업무가 부과되는 측면에 있어서 다소 수용적이었다. 기관이 가진 자원을 활용할 수 있는 경우에는 가치증대서비스인 선물의 제공, 나들이 등을 이용자 확보의 경쟁 전략으로 삼았다. 사회복지사가 이 사업이 수익사업이 아니라고 생각하고, 이 서비스를 충실하게 전달하는 것을 목표로 삼았을 때는 대상 장애인 별로 장애인의 능력을 유지하고 퇴행하지 않게 보조하는 방법에 대해 교육하고, 장애인이 가진 능력을 보다 잘 유지하는 활동보조서비스가 진행되는 것을 핵심으로 생각하고 역할하였다. 이러한 적응 결과 사회복지사는 이용자의 욕구를 잘 듣고 기민하게 반응하는 측면에서의 질 향상이 있었다. 신속하고 친절하게 활동보조인을 매칭하고, 활동보조서비스와 함께 이용인이 필요한 추가적인 서비스를 계획하고 연결해 주었다. 또한 이용인의 욕구를 활동보조인이 수용하여 서비스가 제공되도록 중재하였다. 하지만, 저임금 저숙련 노동자인 활동보조인이 가진 한계에서 오는 서비스의 한계가 있었다. 그리고 서비스를 불량 이용하여 활동보조인이 자주 교체되는 이용자에게 현재 어떤 문제를 겪고 있고, 왜 이렇게 자주 활동보조인이 교체되는 상황에 이르렀는지에 대한 사정하고, 개입하기 보다는 수동적으로 활동보조인 중개를 제공하지 않았다.

제 5 장 결론 및 논의

제 1 절 연구결과의 요약

바우처 제도는 기존의 공급자 보조금 방식의 한계를 보완하기 위해 도입된 제도로, 이용자 선택과 제공기관 간 경쟁이라는 시장 기제를 주요한 작동 기제로 활용하여 생산 효율성을 달성한다. 공급기관은 이용자의 ‘선택’을 받기 위해 경쟁 기관보다 품질이 뛰어난 상품이나 서비스를 판매하기 위하여 ‘경쟁’하고, 그 과정에서 제공기관은 생산 비용을 저렴하게 하고자 하는 노력을 동반하는데, 이 과정을 통하여 생산효율성을 달성하게 된다.

이 논문은 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제가 실제 사회복지사 수준에서 어떻게 작동하는지 구체적으로 알아보기 위한 연구이다. 특히 김인숙(2009)의 연구에서 제시한 바우처 하에서 사회복지사의 역할 중의 하나인 판매자의 역할 경험을 구체적으로 밝혀냈다. 특히, 판매자의 다양한 역할²⁷⁾ 중 서비

27) 현대 경영학에서는 ‘판매자’라는 용어보다는 ‘마케터’라는 용어를 일반적으로 사용하는데, 이는 판매를 단지 ‘판매’라고 보는 오래된 개념에서 벗어나 고객 욕구를 충족(satisfying customer needs)시키는 과정이라는 새로운 관점으로 이해하기 때문이다(Kolter et al, 2008: 24). 마케터 중 특히 서비스 상품을 판매하는 자를 서비스 마케터라고 하는데, 서비스 마케터의 업무는 고객과 의사소통을 하거나 고객을 만족시키기 위해 기업이 관리하는 요소를 말하며, 상품(product), 가격(price), 촉진(promotion), 채널(place), 프로세스(process), 사람(people), 물리적 증거(physical Evidence)로 구성되어 있는데, 이러한 요소들은 마케팅 계획에 있어서 핵심적인 결정변수이다. 상품(product), 가격(price), 촉진(promotion), 채널(place)의 4P는 전통적인 마케팅의 요소이다. 서비스 마케팅에는 프로세스(process), 사람(people-employee&customer), 물리적 증거(physical evidence)가 추가된다. 프로세스(process)는 서비스 전달이나 운영시스템을 의미하는 것으로, 서비스가 실제로 수행되는 절차나 활동의 메커니즘과 흐름 등을 말한다. 사람(people-employee&customer)은 서비스 전달과정에서 일정한 역할을 함으로써 구매자의 지각에 영향을 주는 모든 행위자를 말한다. 즉 직원, 고객, 서비스 환경 내의 다른 고객들이다. 물리적 증거(physical evidence)는 서비스가 전달되고 기업과 고객이 접촉하는 환경을 말한다. 즉 서비스의 제공이나 커뮤니케이션을 용이하게 해주는 유형적 요소이다. 예를 들어 팜플렛, 명함, 간판, 설비, 화장실 등의 요소를 포함한다(이유재, 2008: 44~45).

스로 경쟁하는 과정에서의 경험에 대해서 구체적으로 밝혔다. 활동보조서비스를 판매하면서 사회복지사는 다섯 가지 역할 타입 중 본인에게 영향을 끼치는 중재적인 조건에 따라서 주요한 몇 가지 역할을 경험하고 있었다. 다섯 가지 역할 경험 타입은 다음과 같다. ①활동보조인이 제공하는 핵심서비스 자체의 질적 향상을 위해 노력하는 타입, ②활동보조서비스 자체의 안정된 제공을 위해 노력하는 타입, ③가치지원서비스의 질 향상 노력을 하는 타입, ④추가적인 서비스를 제공하며 경쟁하는 타입, ⑤핵심적인 서비스의 변질을 수용하기하는 타입이었다. 사회복지사가 이 5가지 타입은 이념적인 분류로 실제 사회복지사가 이러한 타입으로 분류되는 것은 아니라, 자신이 처한 조건에 따라서, 몇 가지 타입을 경험한다.

①활동보조인이 제공하는 핵심서비스 자체의 질적 향상을 위해 노력하는 타입의 사회복지사는 활동보조인이 이용인에게 제공하는 활동보조서비스 그 자체에 초점을 두며 역할을 수행하였다. 활동보조인이 장애유형별로 보다 전문적으로 장애인을 이해하기 위해서, 장애인이 그들의 능력을 퇴화하지 않으면서 보조하기 위해서 활동보조인을 교육하고, 활동보조인과 전문적으로 상담한다. 현재의 활동보조인 교육이 포괄하지 못하는 부분을 교육하기 위해서 법정 교육시간보다 더 많은 시간을 교육시간으로

〈그림 4〉 서비스 마케팅의 요소

	Product	Process	People	Physical Evidence	Price	Promotion	Place
서비스 마케팅 요소 (7P)	·물리적 특성 ·품질 ·보조서비스 ·상품계열 ·브랜드	·서비스활동의 흐름(표준화/개별화) ·서비스 제공 단계(단순/복잡) ·고객의 참여 수준	·직원의 선발, 교육, 동기 부여 ·고객 관계관리	·시설 ·장비/설비 ·건물 ·직원 복장 ·명함 ·팸플렛 ·계산서 등	·유연성 ·가격수준 ·거래조건 ·차별화 ·할인	·인적 판매 ·광고 ·유형 ·판촉 ·홍보 ·DM	·채널유형 ·중간상 ·매장위치 ·채널관리

(출처: 이유재, 2008: 45)

할애한다. 장애인이 자신의 능력을 퇴화하지 않으며, 장애인을 보조하는 역할을 수행하려는 활동보조인은 오히려 제대로 장애인을 보조하지 못하고 있다는 오해를 살 수 있기 때문에, 활동보조서비스를 이용하는 장애인과 더 많은 소통이 필요하게 된다. 그래서, 이 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위해서 장애인과 활동보조인의 전문적인 의사소통을 지원 교육 및 상담 역시 포함되어 있었다. 이런 수준으로 활동보조서비스를 제공하기 위해서는 법정 교육시간 보다 활동보조인의 교육 시수가 많을 수밖에 없다.

②활동보조서비스 자체의 안정된 제공을 위해 노력하는 타입의 사회복지사는 활동보조인이 제공하는 핵심서비스 자체의 향상을 위해 노력하기 보다는 이용인의 성향에 맞는 활동보조인을 매칭 시키거나, 활동보조인이 업무를 통해서 받게 되는 스트레스를 해소하는데 초점을 두는 역할을 수행한다. 법에서 정한 시수대로 활동보조인 교육을 하지만, 그 교육 내용은 장애인에 대한 일반적인 이해를 돕는 수준의 교육이거나, 활동보조서비스의 원활한 제공을 위한 제도 교육, 활동보조인의 급여에 대한 설명에 한정된다. 혹은 스트레스를 해소하는 교육이다. 활동보조인과의 상담도 서비스를 구체적인 내용을 설명해 주고, 서비스의 전문적인 제공 주체로 지도하기보다는 활동보조인이 이용인으로부터 받는 스트레스를 해소하는 수준으로 한정된다. 활동보조서비스의 안정적인 제공을 위해서, 활동보조인의 업무 수행 경험을 경청하지만, 그 상담 내용은 전문적이지 않고, 법에서 정한 교육 시간 이상으로 교육하지는 않는다. 교육 내용도 활동보조서비스의 세부적인 서비스의 제공 지원 보다는 제도 소개 등 일반적인 수준에 머무른다.

③**가치지원서비스의 질 향상 노력을 하는 타입**의 사회복지사는 서비스를 제공하는 과정에서 친절을 가장 중요하게 생각한다. 활동보조서비스를 제공하는 사람은 활동보조인이지만, 서비스의 전 과정을 관리하고, 이용자를 지원하는 역할 역시 서비스가 안정적으로 제공되는데 중요하다고 인식하고 있다. 그러나, 이용자가 선택권을 가지고 있는 상황에서 자칫 자신의 역할이 이용자의 비위를 맞추는 정도의 친절을 감수해야 함을 경험하고 있었다.

④**추가적인 서비스를 제공하며 경쟁하는 타입**의 사회복지사는 활동보조인이 제공하는 서비스나 친절함만을 가지고 타 제공기관과 경쟁하기는 어렵다고 판단하며 활동보조를 이용하는 이용인이 원하거나, 해당 기관의 활동보조 서비스를 지속적으로 제공받는데 도움이 되는 추가적인 서비스를 개발하여 활동보조서비스와 함께 제공하는 역할을 하였다. 활동보조인이 보조업무 이외에 발맞사지를 제공하도록 지시하거나, 사회복지사가 손글씨로 생일 카드를 작성하여 보내거나, 이용인에게 명절 선물의 제공, 이용인을 대상으로 당일 여행을 기획하여 제공하였다.

⑤**핵심적인 서비스의 변질을 수용하기하는 타입**의 사회복지사는 이용자가 지침에 어긋나게 활동보조인에게 업무를 부과하는 등 사회복지사가 지도력을 발휘해야 하는 순간에도 다소 수동적으로 상황을 용인하며 이용자의 행동을 수용하였다. 이들은 선택과 경쟁 하에서 이용자의 확보가 중요하다고 생각하고 있었으며, 그렇게 하기 위해서, 이용인에게 활동보조서비스의 지침에 있는 수준을 엄격하게 요구하거나, 적극적으로 이용자의 행동을 시정하라고 요구하지 않았다. 지나친 가사를 요구하는 이용자의 상황을 이해하며, 제도의 하자나 흠결로 인해서, 어쩔 수 없는 일이라고

수용적인 태도를 보였다.

위와 같은 5가지 역할 타입은 사회복지사가 처한 중재적 조건에 따라 차이가 있었는데, 활동보조서비스가 지속되기 위해서는 기본적으로 활동보조인의 역량이 중요하다는 것을 인식하고 있으나, 현재 활동보조인의 모집과 교육 내용의 부실로 활동보조인이 적합하게 훈련된 상태가 아니라고 생각하며, 활동보조인이 장애 유형별로 전문적으로 서비스를 제공하도록 교육할 역량이 없거나, 시간, 노력이 많이 든다고 생각하는 경우에는 서비스의 질적 향상을 위해 보다 전문적인 수준으로 활동보조인을 교육하기 보다는 단지 활동보조인 서비스 자체가 큰 문제가 없이 진행되는 수준의 역할이나 이용인에게 친절하게 응대하는 것에 초점을 맞추어 역할을 수행하였다. 기관의 자원에 따라서도 사회복지사의 적응 패턴은 다르게 나타났는데, 추가적인 서비스를 제공하는 경우는 제공 기관이 일정한 정도의 자원이 있는 경우에만 사용하고 있었다. 사회복지사가 해당 서비스를 수익사업으로 생각하지 않고, 장애 유형별로 필요한 서비스를 제공할 필요가 있다는 마인드와 역량을 가진 사회복지사는 활동보조인인이 제공하는 핵심서비스 그 자체의 질적 향상을 위해서 노력했다. 해당 장애인별로 어떤 서비스를 제공해야 하는지 구체적인 매뉴얼이 제공되지 않는 상황에서 퇴행하지 않으면서 장애인을 보조할 수 있을 수준의 서비스의 제공은 사회복지사의 역량에 크게 의존할 수 밖에 없다.

이러한 사회복지사의 역할은 서비스의 질이 일정부분 향상되는 결과를 보였으나, 한계도 보여주었다. 기본적으로 이전보다 더욱 이용자의 욕구에 귀 기울이고, 기민하게 반응하였다. 이용자를 신속하게 매칭하고, 추가적인 서비스를 제공하려고 하며, 서비스를 제공할 때, 장애인이 요구하는 바를 더욱 수용하려고 노력하였다. 하지만, 저임금이고, 저숙련 과정을 통해 배출되는 활동보조인의 질 자체에 의한 한계를 경험하고 있었다. 또

한, 해당 서비스를 부적절하게 이용하거나, 활동보조인이 기피하는 이용자의 경우, 우리 기관에서 해당 이용자의 서비스 제공을 책임져야 한다고 생각하며 이용자가 겪고 있는 문제에 대해서 관심을 가지고, 이용자에게 적극적으로 개입하여 상황을 해결하기 보다는, 일정한 수의 활동보조인을 투입한 뒤에 활동보조인 연결을 하지 않는 방식으로 서비스 제공을 회피하였다.

제 2 절 논의

선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사가 경험하는 판매자의 역할과 관련하여 다음 두 가지에 대해서 논의하고자 한다. 첫째는 활동보조 서비스 제공 기관 간 경쟁 상황에서 사회복지사는 추가적인 서비스를 제공하며 경쟁하는 상황을 경험하고 있다는 것이다. 선택과 경쟁 기제를 도입하면서, 사회복지사는 서비스를 판매하는 역할을 경험하며, 활동보조서비스의 이용을 지속하거나 유인하기 위해서 명절 선물, 당일 여행의 제공 등의 추가적인 서비스를 제공하는 경험을 하고 있다. 선택과 경쟁 기제의 도입 이후에 나타난 이용자의 서비스 지속이나 유인을 위한 추가적인 서비스의 제공 행위에 대해서 사회복지 영역에서 어떻게 조망해야 하는지에 대해 논의가 필요하다. 둘째, 이용기관끼리 서로 경쟁하는 상태에서 제공기관은 서비스를 부적절하게 이용하거나 활동보조인이 기피하는 이용자의 경우, 이용자에게 적극적으로 개입하여 상황을 해결하기 보다는, 일정한 수의 활동보조인을 투입한 뒤에 활동보조인 연결을 하지 않는 방식으로 서비스 제공을 회피해 버리는 모습이 나타나는데, 이는 서비스 마케팅에서 장기적으로 이익이 되는 클라이언트에 충실하고, 불량 이용자는 회피하는 하라는 지침과 동일하다. 이 현상을 경영학과는 지향점이 다른 사회복지학에서 어떻게 고찰해야 하는지 논의가 필요하다.

1. 서비스 이용의 지속이나 유인을 위한 추가적인 서비스의 제공

선택과 경쟁 기제의 도입 이전에는 사회복지사는 클라이언트의 욕구를 사정하고, 욕구에 기반하여 필요한 서비스를 제공했을 뿐, 해당 제공기관의 서비스 이용을 지속하거나 유인하기 위하여 해당 서비스의 이용과는 전혀 무관한 추가적인 서비스를 제공하지는 않았다. 하지만, 선택과 경쟁 기제의 도입 이후, 일부 사회복지사는 활동보조서비스의 이용을 지속하거나, 유인하기 위한 의도로 활동보조서비스를 제공하는 것과 전혀 무관한 추가적인 서비스(생일 카드이나 명절 선물의 제공, 참여자들과 당일 여행을 계획 등)를 제공하고 있다.

물론, 경쟁 전략으로 추가적인 서비스의 제공은 활동보조서비스 영역에서만 발생하는 현상은 아니다. 오히려 상품과 서비스를 판매하는 기업들에게서 보다 일반적으로 나타나는 모습이다. 컴퓨터를 판매할 때 주 제품은 하드웨어일 것이지만, 구입 시 소비자에게 여러 가지 부수적인 서비스(컴퓨터 교육 후 무료교육, 추가적인 소프트웨어의 제공, A/S 보장 등)를 제공한다. 정유업의 경우에도 주유소는 직원들의 친절한 봉사나 주유시 제공하는 세차서비스를 함께 제공하며, 고객의 선택 확률을 높인다. 이는 고객이 제품에 여러 가지 부수적인 서비스가 포함된 패키지 형태를 해당 제품 혹은 서비스라고 생각하며 구매하기 때문이다(이유재, 2008: 12).

활동보조서비스 구매에서도 이용자들은 활동보조서비스를 이용하면, 무엇을 주는지 사회복지사에게 물어보며, 타제공기관에서 받는 추가적인 서비스를 언급하며, 이러한 서비스를 제공해 달라고 요구한다(w13, w15, w24). 이용자들은 서비스 제공기관에서 활동보조서비스를 이용하기 때문에 주어지는 추가적인 서비스를 활동보조서비스에 포함된 패키지라고 생

각하고, 제공기관을 선택하는 모습을 보인다. 사회복지사 역시 추가적인 서비스의 제공이 활동보조서비스 질을 상승과 관련되어 있다고 생각하고 있었다(w05, w07). 추가적인 서비스의 제공 전략은 핵심서비스 이용과 전혀 무관한 보조서비스를 핵심서비스와 묶어서 패키지로 제공하며, 보조적인 서비스로 경쟁하는 추세와 본질적으로 동일하다고 할 수 있다(이유재, 2008: 12).

활동보조인서비스를 이용하기 때문에 주어지는 추가적인 서비스 제공은 이용자에게 유리해 보이는 측면도 있다. 단지 활동보조서비스를 이용하기 때문에, 선물을 받거나, 여행을 가는 등 추가적인 서비스의 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 서비스를 판매하기 위해 질 좋은 서비스로 경쟁하는 제공 기관 간 경쟁을 통해 이용자들은 추가적인 서비스의 혜택을 받을 수 있게 되니, 정부의 예산은 이전 보다 더 생산효율성이 높아져 보인다.

추가적인 서비스로 경쟁하는 것의 문제는 핵심적인 서비스 질 향상 그 자체 보다는 추가적인 서비스로만 경쟁하는 경우에 발생한다. 이는 특히 서비스 상품에서 나타나는 현상인데, 무선통신서비스를 예를 들면, 서비스 개시 후 일정기간이 지난 시점에서 통신 지역이나 전송 속도에 있어서 큰 차이가 나지 않기 때문에 항공마일리지 적립, 주유비 할인, 고속도로 통행료 할인 등 다양한 부가 서비스와 멤버십 서비스 등을 경쟁의 무기로 삼고 있다. 서비스 상품은 특허로 보호받지 못하기 때문에 쉽게 모방할 수 있을 뿐만 아니라 기술의 발달속도가 급속히 빨라졌기 때문에 핵심서비스에서의 차별화는 점점 불가능해지고 있다. 따라서 부가적인 서비스의 차별화가 더욱 중요해 진다(이유재, 2008: 78).

활동보조인 서비스 역시 비슷한 맥락에서 활동보조인이 이용자에게 제공하는 서비스 그 자체보다 오히려 주로 추가적인 서비스로 경쟁할 수

있는 가능성이 크다는 점이다.

활동보조서비스가 핵심적인 서비스가 아닌 추가적인 서비스로 경쟁할 가능성이 큰 첫 번째 이유는 서비스 그 자체의 주요한 특징 때문이다. 서비스는 무형적(Intangible)이기 때문에, 이용자는 서비스를 만질 수도, 볼 수도, 들을 수도 없어서 서비스를 평가하기 어렵다. 또한, 서비스는 이질성(heterogeneity)인 특징 역시 가지고 있는데, 한 고객에 대한 서비스가 다음 고객에 대한 서비스와 다를 가능성이 있다. 즉, 운영상의 투입과 산출이 매우 폭넓게 변동하기 때문에 서비스의 품질, 신뢰성, 일관성을 유지하기가 매우 어려워 서비스의 품질을 통제하기가 어렵다(이유재, 2008: 20; Lovelock et al, 2011: 20). 서비스의 무형성, 이질성 때문에, 현장에서 활동보조서비스를 담당하는 사회복지사는 활동보조인이 제공하는 서비스의 질은 기관에 따라 차별성을 가지지 않고, 개인차가 존재하는 것이라고 인식하며(w03), 활동보조인의 품질통제는 서비스를 담당하는 사회복지사의 통제가 가능한 영역이 아니라고 생각하기도 하였다.

둘째, 이렇게 활동보조인의 품질통제가 어려운 상황이지만, 국가에서는 장애영역별로 개별적인 욕구 편차가 커 매우 다양하고 전문적인 서비스가 필요한 활동보조서비스(지은구, 2010: 219)를 담당하는 활동보조인에 저숙련 노동자가 일하도록 배치하였고, 활동보조인과 이용자의 중개를 담당하는 사회복지사(코디 역할)로 일하는 인력의 경우에 대다수가 사회복지경력이 길지 않은 준전문가로 장애인에게 필요한 다양한 서비스에 대해서 전문적으로 알지 못하고 있다. 이러한 상황에서 경쟁은 활동보조서비스라는 무형적이고 품질통제가 어려운 영역의 질로 경쟁하기 보다는 가치지원서비스나 추가적인 서비스로 경쟁할 가능성이 커진다.

활동보조인의 역할 내용이 불명확하고, 활동보조인의 품질 통제가 이루어지지 않는 상황에서, 추가적인 서비스의 제공을 핵심적인 서비스의

홈결을 매우는 보상적인 측면의 요구라고 이해하기도 한다(w08). 가치지원서비스와 추가적인 서비스의 제공이 보다 비용이 덜 들고, 가시적이라면, 핵심서비스인 활동보조인이 제공하는 서비스 자체의 질을 개선하려는 노력보다는 보조서비스인 가치지원서비스나 가치증대서비스의 질로 경쟁하는 것이 손쉬운 경쟁 방법일 수 있다.

하지만, 활동보조서비스를 제공하는 목적은 추가적인 서비스 제공에 있는 것은 아니다. 장애인의 역량을 최대한 발휘하면서, 장애인을 보조하는 데에 있다. 그러므로, 핵심서비스로 경쟁하지 않고, 친절함이나 추가적인 서비스로의 경쟁은 활동보조서비스가 제공되는 목적을 훼손할 수 있으며, 이용자에게 이롭지 않게 된다. 그러므로 추가적인 서비스의 증가나 확대에 대해서 문제의식이 필요하며, 핵심적인 서비스 그 자체의 제공 서비스 내용과 그 정도의 명확화 역시 필요하다.

2. 크림 스킴(cream skimming) 현상의 발생

일반적으로 공급자에 의한 소비자 선별을 의미하는 크림 스킴(cream skimming)은 공공기관이 아닌 민간기관이 서비스를 제공할 때, 보다 많은 이윤을 추구하기 위하여 보다 다루기 쉬운 이용자를 선택하는 경우에 사용된다. 선택과 경쟁 기제를 도입하면서, 재원을 정부가 부담하나 단지 보조금의 지급 대상을 공급기관이 아닌 이용자로 변경한 경우에도 제공기관은 이용자를 다루기가 매우 어렵다든지, 노동 강도가 다른 이용자에 비해 더 심하다든지 하는 경우에 같은 서비스 단가를 이용하는 보다 손쉬운 이용자를 선호할 수 있다(지은구, 2010: 279).

보건복지부는 크림 스킴 현상을 막기 위해서, 제공기관이 이용인의 활동보조인 중개 요청을 거절할 수 없도록 명시하고 있으나, 현장에서는 제공기관이 이용자를 다루기가 어렵다든지, 노동 강도가 다른 이용자에 비해 더 심하다든지 하는 경우에 크림 스킴 현상이 나타나고 있었다.

이용자가 활동보조인서비스를 부적절하게 이용하는 경우, 지나치게 과도한 가사업무를 부과하거나, 활동보조인에게 성적 수치심을 반복적으로 주어 수차례 활동보조인이 변경된 경우, 이용자에게 적절하게 개입하기 보다는 활동보조인을 활동보조인을 구하기 어렵다는 이유로, 활동보조인의 구인을 회피하고 있었다.

그리고 노동 강도가 다른 이용자에 비해 더 심하다면, 활동보조인이 그러한 이용자를 의식적으로 회피하기 때문에, 쉽게 활동보조인을 구하지 못해, 자신에게 맞는 활동보조인을 찾기 위해서, 이 기관 저 기관을 배회하나, 활동보조인을 구하기는 쉽지 않았다(w22).

기업은 마케팅 기법의 하나로 장기적으로 이윤이 나는 고객과의 관계에 집중하며, 불량고객은 회피하는 전략을 사용(이유재, 2008)하기 때문에,

제공기관에 의한 이용자 선택이 문제가 아니나, 사회복지는 경영학과는 다른 토대에 있기 때문에, 크림 스키밍의 발생은 중요한 문제가 된다. 사회복지의 사회적으로 인간관계상 기능수행에 문제를 겪는 사람들이 문제를 예방 또는 해결하도록 돕는 활동(조흥식 외, 2008: 17)이므로, 서비스를 부적절하게 이용하거나, 노동강도가 심한 이용자에게 서비스를 제공하는 것에 더 큰 목표를 두어야 한다.

하지만, 경쟁 상황에서 제도를 부적절하게 이용하거나, 노동강도가 더 심한 경우, 이용자를 다루기 어렵기 때문에, 제공기관으로부터 쉽게 회피당하게 된다. 바우처 방식으로 서비스를 제공할 때, 제공기관의 불량 이용자 회피 문제를 어떻게 해결할 수 있는지에 대한 보다 전문적인 개입이 필요하다.

제 3 절 연구의 함의 및 연구의 한계

1. 연구의 함의

첫째, 이 논문의 이론적 함의는 다음과 같다. 이 논문은 ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험을 이론화하였다. 특히, ‘선택’과 ‘경쟁’ 기제 하에서 일선에 있는 사회복지사가 어떻게 역할하고 이것은 질과 관련해서 어떤 영향을 미치는지에 관한 경험적 연구로서의 의미를 갖는다. 바우처 제도는 경쟁과 선택이라는 시장적 요소를 도입하여 공공서비스를 효율적으로 전달하고자 하는 정책목표를 가지고 도입되었다. 실제 정책을 수행하는 행위자인 사회복지사의 역할 수행 경험을 통해 미시적인 수준에서 경쟁과 선택 요소가 최하위 실행기관인 사회복지사의 역할 안에서 어떻게 구체화되며, 사회복지사의 역할과 서비스의 질과의 구체적으로 관련성에 대해서 파악할 수 있다.

둘째, 이 논문의 사회복지정책적 함의는 다음과 같다. 활동보조인 서비스는 장애인의 집에서 제공되기 때문에, 외부로 서비스가 가시화되지 않는다. 또한 장애유형, 개인별로 복잡하게 수행되기 때문에, 이용자가 제공기관이 어느 정도 품질의 서비스를 제공하는지, 활동보조인이 어느 정도 품질의 서비스를 제공하는지 알 수가 없다. 즉, 활동보조인 서비스에 대한 정보는 비대칭적이다. 서비스 품질은 서비스 제공의 가장 핵심적인 요소인데, 이 정보가 비대칭적인 상황에서 이용자는 품질로 제공기관이나 보조인을 선택할 수 없고, 선택에는 위험부담이 따른다. 이용자가 품질로 제공기관을 선택할 수 없을 때, 제공기관은 핵심서비스에 비용을 지불하기 보다는 가치지원서비스나 가치증대서비스에 더 집중할 수 밖에 없다. 이 연구는 활동보조서비스에 품질 평가가 아직 시행되지 않은 상태에서

한 연구로 품질 평가가 시행 않는 상태에서 기관 간 경쟁이 핵심서비스가 아닌 부가서비스로 변질될 위험성을 보여준다.

셋째, 이 논문의 사회복지실천적 함의는 다음과 같다. 활동보조서비스가 장애유형별로 제공되어야 할 서비스에 관해 매뉴얼 작업이 조속히 시행되어야 한다는 것이다. 활동보조서비스는 장애유형별로 장애인의 현재 기능을 퇴화시키지 않으면서 보조가 필요하다. 단종 장애인 복지관에서 10년 이상 경력을 가진 사회복지사가 활동보조서비스를 진행할 경우, 매뉴얼 없이도 활동보조인을 전문적으로 교육하고 훈련할 수 있다. 하지만, 바우처 서비스를 중개하는 코디네이터의 다수가 사회복지경력 1~2년 정도로 활동보조서비스를 매뉴얼 없이 전문적으로 진행하는 것은 한계가 있다. 활동보조인 역시 30시간의 이론 교육과 10시간의 기관 내 실습을 받은 뒤에 활동보조업무를 시작한 저숙련 노동자이다. 활동보조서비스가 핵심적인 서비스의 질 경쟁을 하기 위해서는 장애유형별 활동보조업무에 관한 매뉴얼 작업이 반드시 필요하다.

2. 논문의 한계

이 연구는 선택과 경쟁 기제 하에서 사회복지사의 역할 경험 연구다. 이 연구는 서울시에서 활동보조서비스를 제공하는 사회복지사에 대한 연구로 선택과 경쟁 수준이 다른 분야에 적용하기에는 한계가 있다.

활동보조서비스는 제공기관 지정제를 실시하고 있어, 정부에서 지정된 기관만이 설립할 수 있다. 이 때문에, 활동보조서비스의 경쟁은 어느 정도 제한적이다. 이용자의 특성과 서비스의 특성상 이용자의 선택도 제한적이다. 이용자는 종종 장애인이기 때문에, 서비스의 정보 접근에 한계

가 있다. 또한 돌봄서비스는 장애인의 개별적인 특성과 가족환경을 이해하기 위한 시간이 필요하기 때문에 쉽게 활동보조인을 교체하지 않는다(지은구, 2010: 275).

그리고 이 연구는 마케터의 다양한 역할 중 서비스 질 경쟁 전략의 역할에 대해서만 살펴 본 연구이다. 실제 활동보조서비스를 제공하는 사회복지사 사회복지사는 활동보조인의 임금의 정도나 복지후생에도 관여하며, 활동보조인의 확보 경쟁도 이루어지고 있으나, 이 연구에서는 이 부분이 제외되어 다루어졌다. 현실에서 마케터의 역할은 앞서 언급한 것처럼 다양하다. 하지만, 활동보조서비스는 정부가 가격, 임금의 수준, 서비스의 대상자, 서비스의 내용에 대해서도 통제를 하는 준시장이다. 그러므로 가격과 관련한 마케터의 역할, 서비스의 인적 관리, 서비스 상품 관리 등에 관해서는 다루지 않고, 서비스 경쟁 전략을 중심으로 다루었다.

※참 고 도 서

- 구인회, 손병돈, 안상훈. (2010). **사회복지정책론**. 나남출판.
- 김경혜. (2000). **복지시설 민간위탁 운영 평가 및 개선방안 연구**. 서울시정개발연구원.
- 김민영, 백승주, 금현섭. (2011). 기관경쟁과 이용자선택이 사회서비스만족도에 미치는 영향. 지방정부연구. vol 15(4): 153~176.
- 김용득. (2008). 사회서비스 정책의 동향과 대안: 시장기제와 반-시장기제의 통합. 사회복지연구. 36: 5~28.
- 김용득. (2011). 영국 커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화. 2011년 한국사회서비스 학회 춘계 세미나 자료집. 67-92.
- 김은정. (2011). 미국의 사회적 돌봄서비스 제공주체 구성의 변화. 2011년 한국사회서비스 학회 춘계 세미나 자료집. 37-63.
- 김인. (2009). 사회서비스 바우처프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인-산모신생아도우미서비스를 중심으로. 지방정부연구. 13(4): 127-151.
- 김인. (2010). 사회서비스의 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 한국행정논집. 22(2): 397~425.
- 김인숙. (2005). 한국 사회복지실천의 정체성: 정치사회적 관점에서. 상황과 복지. 20: 119-152.
- 김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 39(3): 205~228.
- 김종해. (2008). 사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?. 한국사회복지학회 2008년도 춘계학술대회. 105-120.

- 김진. (2011). 전자바우처를 통한 사회서비스 시장구조의 변화. 2011년 한국사회서비스 학회 춘계 세미나 자료집. 67-92.
- 김진숙. (2003). 만성질환자 자조집단 형성과정에서의 집단성원과 사회복지사의 관계. 박사학위 청구논문. 서울대학교.
- 강상경, 신창환. (2010). 한국의 지역사회서비스투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구: ADHD 아동 조기개입서비스를 중심으로. 한국사회복지학. 62(2).
- 김인숙. (2010). 바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 그 의미. 한국사회복지학. 62(4), 33~58.
- 노기성, 김진, 김용득, 이영범, 이재원. (2011). **사회서비스정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로**. KDI.
- 노종호. (2008). 비영리조직의 시장점유와 시장경쟁이 의료서비스의 질에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보: 42(1): 273-292.
- 남찬섭. (2008). 한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가. 상황과 복지. 26: 7~45.
- 박윤희, 박천오. (2011). 사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로. 지방행정연구. 25(2): 79~102.
- 박홍엽. (2013). **바우처사업 평가**. 국회예산정책처.
- 안운석, 장형섭, 박종원, 강도원, 최동춘. (2005). **서비스 마케팅**. 두남.
- 유한욱. (2006). **제정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로**. KDI.
- 양난주. (2009). 바우처집행연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 이영범, 남승연. (2010). 효과적인 사회서비스 시장화를 위한 지역적 특성에 관한 연구: 지역선택형 지역사회서비스 투자사업을 중심으로, 한국사회와 행정연구. 20(4): 163-191.

- 이재원, 손정원(2011). 사회서비스 공급정책에서 시장과 산업 활성화 과제. 동향과 전망. 82: 45-84.
- 이봉주, 김용득, 김문근. (2008). **사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안**. 서울: EM커뮤니티.
- 이유재. (2009). **서비스 마케팅**. 학현사.
- 임정현. (2012). 사회복지사와 서비스이용자의 관계 경험 연구. 박사학위 청구 논문. 가톨릭대학교.
- 장애인복지관협회. (2006). 2006 장애인복지관 편람.
- 장애인복지관협회. (2011). 2011 장애인복지관 편람.
- 정광호. (2008). **바우처 연구**. 법문사.
- 정광호. (2010). **바우처 분석: 이론과 현실**. 법문사.
- 정정길. (2003). **행정학의 새로운 이해**. 대명출판사.
- 조원혁. (2011). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구: 근거이론의 적용. 박사학위 청구논문. 서울대학교.
- 조흥식, 김연옥, 황숙연, 김용일. (2009). **사회복지실천론**. 나남출판.
- 지은구, 김은정. (2010). **사회복지서비스의 특성과 이용자재정지원**. 나눔의 집.
- 최윤영, 이경준. (2013). **장애인복지론**. 학지사.
- 최항순. (2003). 사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로. 중앙행정논집. 17(2): 197~219.
- 홍현미라, 권지성, 장혜경, 이민영, 우아영. (2008). **사회복지 질적 연구방법론의 실제**. 학지사.
- 한창환. (2011). 일본의 이용자 선택제도와 사회복지 제공주체 구성의 변화. 2011년 한국사회서비스 학회 춘계 세미나 발표자료집. 9-36.
- Abramovitz, M. (2005). The Largely Untold Story of Welfare Reform and the Human Services. Social Work. 50(2): 175-186.

- Banks, S. (1995). Ethics and Values in Social Work. London: BASW. Macmillan Press.
- Belfield, C.R. and H.M. Levin. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes: a Review of the U. S. Evidence. *Review of Educational Research*. 27: 279-341.
- Bendick Jr., M.(1989). Privatizing Delivery of Services. In Kamerman, S. B. and Kahn, A. J.,(Eed.). Privatization and the Welfare State. Princeton University Press. 97-120.
- Bischoff, U. M. and Reisch, M. S. (2000). Welfare Reform and Community-Based Organizations: Implications for Policy, Practice and Education. *Journal of Community Practice*. 8(4): 69-91.
- Brainard, L. A., & Siplon, P. D. (2004). Toward nonprofit organization reform in the voluntary spirit: Lessons from the Internet. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 33: 435-457.
- Bridge, Gary(1977) Citizen Choice in Public Services: Vouchers Systems. In Emanuel Savas(ed.) Alternatives for Delivering Public Services. Boulder, CO; Westview Press.
- Cave, M. (2001). Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Service Delivery. *Public Administration Review*. 43(1): 50-58.
- Daniels, Ronald J. & Michael J. Trebilcock. (2005). Rethinking the Welfare State: The Prospect for Government by Voucher. Routledge.
- Dejong, G.(1979). The Movement for Independent Living: Origins, Ideology and Implications for Disability research, Michigan State

University.

- Dejong, G. ,& Wenker, T.(1983). Attendant care as a Prototype Independent Living Service. *Caring*. NOV. 26-30.
- Eikenberry, Angela M. and Kluver, Jodie D. (2004). The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk?. *Public administration review*. 64(2). 132-140.
- Friedman, M., (1962). The role of government in education. In Friedman, M. Capitalism and Freedom. Chicago: Chicago University Press.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (2009). The nonprofit advantage: Producing quality in thick and thin child care markets. *Journal of Policy Analysis and Management*. 28(3): 440-462.
- Greener, I. (2008). Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't? *Policy and Politics*. 36(1): 93-108.
- Gibelman, M. (1999). The Search for Identity: Defining Social Work-Past, Present, Future. *Social Work*. 44(4). 289.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1981). Effective evaluation. San Francisco : Jossey-Bass.
- Kolter, Philp. & Armstrong, Gary. (2008). Kotler on Marketing. FreePress: 안광호, 유창조, 전승우 번역. Kotler의 마케팅 원리(시그마 프레스)
- Jary, D. & Jary, J. (1991). Dictionary of Sociology. London: Harper Collins Publishers.
- Le Grand, Julian. (2003). Motivation, Agency and Public Policy. New York: Oxford University Press.

- Le Grand, Julian. (2007). The Other Invisible hand. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Le Grand, J., Mays, N. and Dixon, J. (1998). The reforms: success or failure or neither?, In J. Le Grand, N. Mays and J. Mulligan. (Eds). Learning from the NHS internal market. London: King' s Fund, pp 117-43.
- Lens, V. (2001). When the Personal and the Political Collide. *Journal of Social Work*. 1(3): 361-363.
- Lovelock, C., Wirtz, Jochen. & Chew, Patrica. (2011). Essentials of Services Marketing. 시그마 프레스.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1992). Reinventing Government. (N.Y.: international Active Management): 삼성경제연구소 번역(1994). **정부혁신의 길** (서울: 삼성경제연구소).
- Moe, Terry M. (2001). School, Vouchers, and the American Public. *American Journal of Education*. 109(2).
- Miley, K., O' Melia, M. & DuBois. L.,(1995). Generalist Social Work Practice. Allyn & Bacon.
- Niehoff, U. (1994). Wege zur Selbstbestimmung. Geistige Behinderung. 3(3). 186~201.
- Salamon, L. M. (1989). The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State. In Hodgkinson, V. A. and Lyman, R. W.,(Eds), The Future of the Nonprofit Sector. Jossey-Bass. 41-60.
- Sandfort, J., Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2008). Do Government Tools Influence Organizational Performance? Examining Their

- Implementation in Early Childhood Education. *American Review of Public Administration*. 38(4): 412-438.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Service. *Public Administration Review*. 62(1): 82-91.
- Skerrett, D. (2000). Social Work-a Shifting Paradigm. *Journal of Social Work Practice*. 14(1). 63-73.
- Starkweather, D. B. (1993). Profit Making by Nonprofit Hospitals. In D. Hammack and Dennis Young. (Eds). Nonprofit Organizations in a Market Economy. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 105-37.
- Steuerle, C. Eugene and Eric C. Twombly. (2002). Vouchers. In Salamon, Lester M. (ed). (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance, Oxford: Oxford University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques. Newbury Park, Ca: Sage.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). Basics of Qualitative research : techniques and procedures for developing grounded theory, Sage Publications.
- Tuckman, Howard P. (1998). Competition, Commercialization, and the evolution of nonprofit organizational structures. In Weisbrod, Burton A. (Eds.), To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector. Cambridge University Press.
- Weisbrod, Burton A. (1998), To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector. Cambridge University Press.

[부 록 1]

연구참여 동의서²⁸⁾

연구주제 : 바우처 방식의 사회서비스를 제공하는 사회복지사의 역할
수행 경험

연구자 : 서울대학교 사회복지학과 석사과정 김화선
(지도교수 조홍식)

연락처 : 010-XXXX-XXXX, ○○○○○@naver.com

본 연구는 바우처 방식으로 사회서비스를 제공하는 사회복지사가 어떤 역할을 수행하고 있는지 심층적으로 파악하여, 바우처 방식의 서비스를 직접 제공하는 행위자인 사회복지사가 바우처 방식의 작동기제를 어떻게 인식하며, 사회복지사의 역할 수행 경험에 어떤 영향을 미치고 있는지 일련의 역동적인 과정을 분석하여 실제 이론을 제시하고자 하는 목적이 있습니다.

연구자는 참여자와 1회 이상의 면담을 할 예정이고, 각 면담은 90분 정도 걸릴 예정입니다. 면담내용은 녹음될 예정이며, 녹음된 내용은 다른 목적으로 사용되지 않고 반드시 본 연구를 위해서만 사용될 것입니다. 또한, 녹음된 내용은 익명으로만 인용될 것입니다.

_____는 면담에 자의로 참여하고 면담내용을 녹음하고 기록하는 것을 허락합니다. 이 연구에 참여하는 동안 본인에게 어떠한 위험이 따르지 않는다는 것을 설명을 통해 알고 있으며, 이 연구에 관한 모든 궁금한 점에 대해 질문하고 대답을 들을 수 있다는 것을 설명 들었습니다. 또한 연구자로부터 본인의 익명을 보장하고 면담하는 동안에 특별한 질문에 대한 대답을 거부할 수 있으며, 원하지 않는 경우 언제든지 참여를 철회할 수 있음을 고지 받았습니다.

2012년 월 일

참 여 자 _____

연구자 _____

28) 김진숙(2003: 175)의 연구 참여 동의서를 참고함.

반 구조화된 면접 지침서

0. 바우처 방식의 사회서비스 제공에서, 담당하는 업무는 구체적으로 어떤 것입니까?

1. 사회복지사가 인식하는 바우처의 핵심 기제는 무엇인가?

- 1-1. 바우처 방식의 서비스 제공은 한 문장으로 요약한다면 어떻게 말할 수 있을까요?
- 1-2. 정부가 기존의 공급자 보조금 방식이 아닌 바우처 방식으로 사회서비스 제공하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
- 1-3. 이용자들이 해당 기관에서 바우처 서비스를 이용하는 이유는 무엇일까요?
- 1-4. 바우처 방식이 기존의 정부 직접 보조금 방식보다 더 효율적인(덜 낭비적인) 서비스 제공방식이라고 생각하십니까? 그렇다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 혹은 어떤 과정을 거쳐서 효율성이 달성된다고 생각하십니까? 만약, 그렇지 않다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 혹은 어떤 과정을 거쳐서 비효율적이라고 생각하십니까?
- 1-5. 바우처 방식이 기존의 정부 직접 보조금 방식보다 더 서비스의 질이 높아진다고 생각하십니까? 서비스 질이 더 좋아진다면, 어떤 이유로(혹은 어떤 과정을 거쳐서) 그렇게 될 것이라고 생각하십니까? 반면에 바우처 방식의 서비스 제공으로 서비스의 질이 더 낮아지거나(혹은 바우처 방식이 서비스 질과 무관하다면), 어떤 이유로(혹은 어떤 과정을 거쳐서) 그렇게 된다고 생각하십니까?
- 1-6. 바우처 방식의 도입 이후, 사회복지기관 간 경쟁은 실제로 어떤 방식(혹은 어떤 부분)에서 일어나고 있다고 생각하십니까?
- 1-7. 사회서비스의 제공방식을 바우처 방식으로 전면적으로 전환된다면, 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

2. 바우처 기제에 따라 바우처를 수행하는 사회복지사의 역할경험은 어떻게 달라지는가?

- 2-1. 바우처 방식으로 서비스를 제공할 때, 사회복지사의 업무 중 가장 중요하게 다루어지는 부분은 어느 부분이라고 생각하십니까?
- 2-2. 이용자의 선택에 의해서 서비스를 제공하고, 보조금을 지급받는 방식은 사회복지사의 역할 수행에 어떤 변화를 야기하고 있다고 생각하십니까?
- 2-3. 타 기관과 경쟁하고 있다는 사실은 사회복지사로 역할 수행에 어떤 변화를

야기하고 있다고 생각하십니까?

3. 변화된 역할수행 경험은 서비스의 질과 어떠한 관련성을 가지는가?

- 3-1. 클라이언트가 바우처 방식으로 제공하는 사회서비스의 질이 국가 보조금 방식으로 제공되는 서비스의 질보다 높다고 생각한다면(혹은 별 차가 없다고 느낀다면), 이는 사회복지사의 어떠한 역할 수행과 관련되어 있다고 생각하십니까?

Abstract

A Study of the Experiences of the Social Workers' Roles under the Choice and Competition Mechanism

- Based on a Survey of the Social Workers in Charge of the
PAS(Personal Assistance Service) in Seoul Metropolitan Area -

Kim, Hwasun

Department of Social Welfare

The Graduate School

Seoul National University

This study analyzes the experiences of the social workers under the situations where choice and competition mechanism operates, which was introduced to protect rights of users and increase effectiveness of services, by conducting a qualitative analysis of interview data using the grounded theory approach. This study aims to analyze the process of implementing the choice and competition mechanism at the social workers' level and the responding aspects of the social workers under the choice and competition mechanism.

The results are arranged into causal conditions, main phenomenon,

context, action and interactional strategies, intervening conditions, and consequences based on the grounded theory as followings:

First, for the causal condition in this research, it is conceived by social workers that the choice and competition mechanism was introduced responding to shifting of the public service paradigm.;

Second and third, the main phenomenon that emerges is “the provider choice” and “the competition between providers” , the levels of the central condition appear differently depending upon the context, where to what degrees numbers of providers and personnels giving the PAS(personal assistance service) are sufficient.” ;

Fourth, for the action and interactional strategies , the social workers experienced the role of ‘marketer’ while competing in the quality of service for user’ s choice. The response strategies of the social workers are deduced by five categories: (1) trying to upgrade the quality of the PAS as a professional worker, (2) trying to giving stable services, (3) ingratiating themselves with users, (4) giving additional services that have no direct relation with the PAS, (5) admitting the users that ignore core guidelines.;

Fifth, the elements of the intervening conditions that affect these response strategies as a ‘marketer’ include (1) the difficulty of the definition and measurement of service quality, (2) the low-skilled personnel, (3) the levels of resources that the facilities retain, (4) the exculsion of commerciality in the recognition and practices by the social workers in social work .

With a result of experiences of ‘marketer’ and using these five

response strategies by the social workers, the service quality is upgraded in one aspect: listening to the users and responding quickly to users.; But there are limitations; the social workers would accept the limits of the quality from low-skilled personnel and there appears cream-skimming.

The analysis of the experiences of the social workers under the choice and competition mechanism includes important implications.

First, the social workers provided the additional services that have no direct relation with the PSA for user's choice. Second, the social workers avoided the users that do not guarantee the long-term profit. These phenomena are common in the area of business activities, but in the area of social welfare there has been the criticism to apply them. This analysis is limited to the aspects of choice and competition on PAS who works in the metropolitan area.

On the whole, this study is concentrated in the change of the role of socialworkers and socialwelfare practices as 'marketer', limited to PAS who work in the metropolitan area, which is a most meaningful with the introduction of the choice and competition mechanism.

Keywords: choice, competiton, voucher, PAS, social worker,
grounded theory

Student Number: 2010-20131